

Les Messages Présidentiels en France

Thèse pour le Doctorat en Droit

(Sciences Politiques et Juridiques).

Présentée et soutenue le Vendredi 8 Juin, à 2 heures.

PAR

Jean CRAMAUSSEL

JURY

Président : M. ROLLAND, professeur

Suffragants : MM. BASDEVANT, professeur

LE FUR, professeur

PARIS
JOUVE & C^{re}, EDITEURS
15, Rue Racine, 15

1928

Les Messages Présidentiels en France

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITE DE PARIS — FACULTE DE DROIT

Les Messages Présidentiels en France

Thèse pour le Doctorat en Droit

(Sciences Politiques et Juridiques).

Présentée et soutenue le Vendredi 8 Juin, à 2 heures.

PAR

Jean CRAMAUSSEL

JURY

Président : M. ROLLAND, professeur

Suffragants : MM. BASDEVANT, professeur

LE FUR, professeur

PARIS
JOUVE & C^{re}, EDITEURS
15, Rue Racine, 15

1928



INTRODUCTION

Qu'exige, avant tout, un gouvernement vraiment national ? L'esprit de suite, une direction stable qui donnent l'impulsion aux rouages administratifs, assurent la marche régulière et progressive des affaires de l'Etat, sans cesser de respecter la volonté des gouvernés.

Possédons-nous, en France, un tel gouvernement ? Dans notre République parlementaire, un seul individu est, de droit, l'inspirateur, le directeur de la politique : le Président du Conseil des Ministres. Avec ses collègues, il est, devant les Chambres, l'unique responsable de la gestion des intérêts français ; s'il lui paraît remplir mal sa mission, l'Assemblée le prie de s'en aller. Il est le véritable chef de l'Exécutif.

Celui qu'improprement on désigne de ce nom, ne saurait, lui, faire figure de chef. En effet, constitutionnellement irresponsable, il ne peut, en principe, agir de sa seule initiative ; chacun de ses actes nécessitant, pour sa validité, l'approbation ministérielle. Le « Président de la République » ne pouvant arrêter définitivement les ministres dans leurs erreurs qu'avec leur propre consentement, — le « contreseing » — son influence sur la marche des affaires publiques demeure purement morale. Le Cabinet ministériel gouverne donc en toute indépendance. Or, que représente-t-il ? Le « parti » qui a obtenu

dans la Chambre la majorité des sièges. A ce parti, il se trouve lié : s'il cessait de tendre vers l'application du programme politique de la majorité, celle-ci provoquerait sa démission.

Nous avons ainsi, apparemment, un gouvernement, vraiment démocratique, dans lequel le peuple semble avoir toujours, par l'intermédiaire de ses représentants, le dernier mot. En réalité, il est à craindre que ceux-ci ne restent point, durant toute leur législature, les interprètes fidèles de la volonté nationale : des situations nouvelles peuvent surgir qui n'étaient pas prévues lors de la réunion des Chambres, et sur lesquelles on ignore l'opinion actuelle du pays ; d'autre part, des conflits peuvent naître entre les divers représentants ; ou encore, il est possible que les Chambres prennent, à la suite d'une longue discussion et à une faible majorité, une décision susceptible de nuire, tôt ou tard, aux intérêts français. Qui peut arrêter les erreurs ou les abus de nos gouvernants, avant qu'ils ne soient consommés ?

Malgré le désir de la Constitution de 1875, notre Président de la République se trouve incapable de remplir pareille mission, étant désarmé d'avance vis-à-vis de la volonté législative, jalouse de sa toute puissance, de sa prétendue infailibilité.

Pourtant, le Cabinet ministériel a besoin d'un guide autre que les Chambres dont il est issu. Sans doute — il convient de ne point le méconnaître — il est arrivé, au cours et depuis la dernière guerre notamment, que certains chefs de parti ont su, pendant leur ministère, grâce à leurs qualités personnelles et avec l'aide des circons-

tances, réaliser une politique présentant une certaine continuité, vraiment nationale, et que les gouvernés ont récemment encore approuvée.

Mais les Présidents du Conseil énergiques sont rares, et — bien heureusement — les tueries internationales sont moins fréquentes encore.

Tout porte à penser que — en période normale — un arbitre suprême, gardien vigilant de tout ce qui dans l'Etat doit se perpétuer, sera nécessaire à la France.

Pour l'avoir, devons-nous bouleverser nos institutions politiques ? Pas le moins du monde : le régime républicain parlementaire peut fort bien se sauver par lui-même. En effet, elle existe en lui l'autorité que la nation réclame. C'est à notre Président de la République que doit incomber le rôle de maintenir entre l'avenir et le passé une liaison constante dans la conduite des affaires publiques, et nous donner la confiante certitude que, par-dessus les partis éphémères, dure l'âme française.

Nous nous proposons, dans le travail qui va suivre, d'examiner en détails une institution à laquelle se rattache tout le problème de l'autorité présidentielle.

Le « droit de message » nous paraît être la prérogative essentielle du magistrat suprême, sous un régime démocratique à séparation des fonctions. Un Président de la République qui serait à même de l'exercer normalement, posséderait de ce fait, sur le gouvernement, une autorité assez considérable pour opposer avec succès, aux intérêts et passions de groupes politiques, l'intérêt bien compris de la France.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

PREMIERE PARTIE

LES TEXTES

CHAPITRE I^{er}

Historique du droit de message

Le message est « une communication écrite, faite par le titulaire de la fonction exécutive au titulaire de la fonction législative. Cette communication est lue, tantôt par le chef de l'Etat lui-même, tantôt par l'un de ses ministres. » (1)

L'institution du droit de message remonte à fort longtemps ; elle existait sous la Restauration, où elle portait un autre nom : le « discours du Trône ».

Parcourant l'histoire de cette institution, nous serons amenés à constater que, sous les divers régimes l'ayant adoptée, elle n'a pas toujours joué un rôle aussi important. — Indispensable à la vie politique sous l'empire de certaines constitutions, elle apparaît ailleurs comme une prérogative accessoire, facultative, et que l'on peut négliger d'exercer un certain temps sans trop d'inconvénient pour les affaires publiques.

(1) A. MARCAGGI. Les messages présidentiels en France et aux Etats-Unis, 1906. Introduction, p. 2.

En effet, créé pour faciliter les rapports entre les organes de l'Etat, le message présentera une utilité plus ou moins considérable suivant la nature des rapports de droit et de fait existant entre ces organes. Dans l'hypothèse d'abord où l'Exécutif se trouve être sous la dépendance du Législatif, ou inversement, de telle sorte qu'il n'existe pratiquement qu'un seul gouvernement — représentation populaire ou chef de l'Etat, — on ne saurait concevoir l'institution du message, laquelle suppose des forces égales dans leurs domaines respectifs.

Au contraire, lorsqu'une certaine séparation entre les pouvoirs politiques est organisée, lorsque, en face de l'Exécutif qui seul a mission d'administrer et de faire exécuter la loi, est une assemblée qui légifère, librement et sans contrôle, jalouse de son autorité garantie par la Constitution, alors apparaît la nécessité du message. Il aura d'autant plus d'intérêt que la cloison cantonnant dans sa fonction chacun des organes politiques sera plus étanche, que l'Exécutif et le Législatif agiront avec une plus entière indépendance. En effet, afin que règne une certaine unité dans la gestion des intérêts d'un pays, il convient que ses politiciens coordonnent sans cesse leurs efforts, ou que du moins, du heurt entre des volontés adverses, naissent des décisions suivies.

Nous verrons donc l'importance de l'institution du message décroître, et ses applications devenir plus rares, à mesure que des liens plus forts rapprocheront l'Exécutif du Parlement, à mesure que se développeront et se préciseront ces institutions propres au régime parlementaire, qui s'efforcent d'assurer entre les actes des puissances gou-

vernementales et législatives l'harmonie nécessaire : cabinet ministériel, irresponsabilité politique du Chef de l'Etat, responsabilité des ministres.

Nous verrons comment le droit de message qui constituait, à son origine, une arme de domination, était, pour le Chef de l'Exécutif, uniquement un moyen d'opposer en vertu de ses droits héréditaires ses propres prétentions à celles de la représentation populaire, devint par la suite — avec les progrès de notre démocratie et d'une certaine « confusion » entre des pouvoirs issus de la même source, le peuple — un moyen de dégager la volonté nationale, lorsque ses représentants l'ont méconnue.

— Lorsque, au lendemain de la Révolution, fut établie la séparation des pouvoirs, le pouvoir exécutif étant confié au roi, le législatif à l'Assemblée, il fallut trouver un moyen qui permit aux gouvernants de communiquer entre eux. On adopta l'institution du message.

Notons que les communications écrites étaient en usage en Angleterre : Le roi ne peut correspondre avec les Chambres que par écrit ; il leur lit ou leur fait lire les Discours du Trône. Par là, il avertit les Chambres des mesures sur lesquelles elles devront discuter, ou constate les réformes de loi prononcées au cours de la session. En dehors de ces Discours, si — pendant la durée des sessions — il désire communiquer avec les Chambres, il se sert encore du message.

L'article 9 (Titre 3, chap. 4) de la Constitution du 14 Sept. 1791 appelait les messages des « actes de correspon-

dance du roi avec le corps législatif. » Le contre-seing d'un ministre était toujours obligatoire.

Le roi (art. 6) pouvait faire, directement, des communications au Corps Législatif, et se rendre dans la salle des séances. On comprend dès lors que Louis XVI n'ait usé des messages qu'une seule fois, lors de l'ouverture de l'Assemblée Législative.

La royauté supprimée, la Constitution de l'An III décida que les Directeurs communiqueraient par message avec le Conseil des Anciens et le Conseil des Cinq-Cents : *Art. 170* : « Le Directoire a 4 messagers d'Etat, qu'il nomme et qu'il peut destituer. Ils portent aux deux Corps Législatifs les lettres et les mémoires du Directoire ; ils ont entrée, à cet effet, dans le lieu des séances des Conseils Législatifs. Ils marchent précédés de deux huissiers. »

— En vertu de l'article 8 de la loi du 3 Nivôse, an 8 (24 Déc. 1799), les mêmes formalités furent adoptées par le régime consulaire et Impérial. L'institution du message n'avait, sous ce régime comme sous le Directoire, pas grand intérêt, la séparation des pouvoirs étant sous le Consulat rompue au profit de l'Exécutif — Consul ou Empereur — au profit du Parlement, le Corps Législatif, sous le Directoire.

— Le règlement du 28 juin-13 août 1814 sur les relations des Chambres avec le roi établit, pour les communications du roi avec les Chambres, la procédure suivante : « Les proclamations du Roi sont portées aux deux Chambres par des Commissaires. Ces Commissaires sont reçus au haut de l'escalier et introduits par le grand référendaire, dans la Chambre des pairs. Les questeurs reçoivent

et introduisent de même les Commissaires envoyés à la Chambre des députés. Les proclamations sont remises au Président qui en fait lecture, toute affaire cessante. Le Roi communique avec la Chambre des Pairs, et cette Chambre communique avec le Roi, par le chancelier, et — en son absence — par le Vice-Président. Les communications du Roi avec la Chambre des députés se font par la voie des ministres, et celles de la Chambre avec le Roi par l'intermédiaire du Président de la Chambre et des Vice-Présidents. »

Au début de la Restauration, le roi rédigeait lui-même ses Discours : ils avaient une grande importance. En effet, Louis XVIII entendait, du moins au début de son règne, participer largement à la conduite des affaires publiques. Sans doute, la Charte du 4 juin 1814 adopte-t-elle implicitement les principes du gouvernement parlementaire ; mais elle ne les consacre pas d'une façon explicite : c'est ainsi que les ministres, de qui la responsabilité n'était point déterminée, et qui n'étaient choisis dans la majorité de la Chambre, s'écartaient parfois des vues de cette majorité : Le ministère n'était donc point un organe de transmission entre les deux puissances de nature différente : le Parlement et le monarque. La séparation entre eux dès lors marquée, donnait de l'importance aux communications du roi.

Mais, à partir de 1817, Louis XVIII confia à ses ministres la rédaction des Discours, qui reflétèrent moins les sentiments royaux. D'autre part, l'institution de

l'« adresse », ou réponse des Chambres au discours du trône, contribue à l'affaiblir.

— Le règlement de 1814 s'appliqua jusqu'à la proclamation de la Seconde République. Charles X prétendait gouverner par lui-même : il est difficile pourtant de dégager s'il était bien l'auteur réel des Discours.

Sous le gouvernement de Juillet, les ministres prenaient dans la direction de la politique une place prépondérante : les Discours du Trône expriment bien leurs idées.

— Ceux-ci disparaissent avec la monarchie, ou plutôt ils prennent un autre nom : les *messages*.

La Constitution de 1848 n'établit pas de règles spéciales pour l'envoi et la réception des messages du pouvoir exécutif. Mais le Président de la République eut dorénavant l'obligation de présenter chaque année à l'Assemblée Nationale un message contenant l'exposé de l'état général des affaires du pays.

En 1848, le Chef de l'Etat lutta contre l'Assemblée pour faire prévaloir sa politique personnelle : Ainsi les messages ont une grande importance. La Constitution de 1848 avait organisé une séparation stricte entre l'Exécutif et le Législatif : par là, elle croyait mettre celui-ci à l'abri de celui-là.

Malgré ce, le Chef de l'Etat finit par dominer le gouvernement. En effet, les constituants eurent le tort d'édicter à la fois la responsabilité des ministres et celle du Président : l'une exclut l'autre, pratiquement.

Elu par le peuple — et donc son « représentant » — Louis-Napoléon prit facilement de l'ascendant sur le Par-

lement : n'était-il point l'élu de la France toute entière, alors que les membres de l'Assemblée ne l'étaient que de leur circonscription ? Ne jouissait-il pas, en outre, d'une grande popularité héréditaire ? Il put donc imposer sa politique personnelle.

De 1848 au coup d'Etat du 2 Déc. 1851, les conflits entre le Président et l'Assemblée furent incessants. Le peuple appuyait généralement le Président, qui lui apparaissait plus libéral. Celui-ci ne pouvait s'adresser aux Chambres que par écrit, la séparation des pouvoirs étant strictement appliquée. Le Président eut assez fréquemment recours au message, notamment pour obtenir du Parlement l'approbation de certaines mesures peu conformes aux principes du régime parlementaire, mesures dont Napoléon abusa : c'est ainsi que des ministères demeurèrent au pouvoir à la suite de votes hostiles, et que d'autres furent constitués avec des membres de la minorité (1). — Une application particulière du droit de message était prévue par la Constitution : le Président devait, par ce moyen, présenter à l'Assemblée la liste sur laquelle elle choisissait son Vice-Président.

A la suite du coup d'Etat du 2 Décembre, la Constitution du 14 Janvier 1852 remplaça celle de 1848 : le gouvernement personnel du Chef de l'Etat y est consacré. Ses pouvoirs sont sans contrôle. Quant au Parlement, il n'a point d'initiative, ni d'autorité. L'article 58 du décret du 22 mars 1852 (devenu plus tard l'art. 71 du décret du 3 Février 1861) porte que les messages et proclamations

(1) Mess. 24 janvier 1851. Supplém. du moniteur, 25 janvier 1851, p. 259.

adressés par le Chef de l'Etat doivent être apportés et lus en séance publique par les ministres ou les conseillers d'Etat commis à cet effet.

Avec la chute de l'Empire, les messages reprirent leur importance. Comment l'expliquer puisque l'Assemblée de 1871 à 1874 était toute puissante ? Suivant la loi du 17 Février-14 Avril 1871, Thiers — nommé « Chef du pouvoir exécutif de la République française » — exercera ses pouvoirs sous l'autorité de l'Assemblée Nationale, avec le concours de ministres choisis et présidés par lui. Thiers restait député : il n'était, en somme, qu'un « agent » de l'organe législatif. Il avait libre accès dans l'Assemblée, où il pouvait prendre la parole. Responsable, ce fut lui qui dirigea la politique, les ministres ayant un rôle effacé.

Il était une sorte de Président du Conseil des Ministres. Le rôle actif du Président, politiquement responsable, explique que la séparation constitutionnelle entre les organes de l'Etat ait pu se maintenir, bien que l'un d'eux prédominât — et donne de l'importance aux messages de Thiers.

Souvent Thiers intervenait dans les discussions : son éloquence, claire et persuasive, produisait grand effet.

L'Assemblée entendit se soustraire à cette influence, et dans ce but limiter le droit du Président à la parole, diminuer sa responsabilité afin d'accroître celle des ministres. La loi Rivet obligea le Chef de l'Exécutif, lorsqu'il voulut participer aux débats, à prévenir le Président de l'Assemblée. Une telle condition ne gêna pas beaucoup M. Thiers. Il n'usa du message qu'exceptionnellement.

La loi ne visant point les communications écrites, leur usage fut dû à l'initiative personnelle de Thiers. D'une rare hauteur de vues, elles comportaient généralement un exposé des faits accomplis, un programme de réformes à réaliser : elles n'étaient même pas contresignées par un ministre.

Dans son message du 13 Septembre 1871, (1) Thiers invite les Chambres à s'ajourner du 17 Septembre au 4 Décembre en raison des élections des Conseils Généraux ; suit un exposé de la politique générale. Thiers souligne enfin la nécessité qu'il y a, avant de se prononcer sur la question constitutionnelle, à interroger le pays.

Le 4 Décembre 1871, il lut un long message où il exposa la situation de la France et les résultats obtenus, et accuse encore sa volonté de s'immiscer dans la direction du gouvernement. Il laissait l'Assemblée libre de choisir le régime qu'elle jugerait convenable : pas une seule fois il n'employa les mots République ou Monarchie. Ce n'est que dans le message du 13 Novembre 1872 (1) qu'il se prononcera nettement pour la République : pour avoir proclamé et défini la République, il fut renversé.

La conséquence de ce message fut la modification de la loi Rivet (loi 13-19 Mars 1873), et la chute de Thiers.

En effet, la reconnaissance de la République comme « gouvernement légal du pays » déconcerta tous les partis. M. Audren de Kerdrel proposa la nomination d'une Commission chargée d'examiner le message. Le rapporteur de la Commission prouosa à l'Assemblée un article

(1) Message, 13 septembre 1871. J. Officiel, 14 septembre, p. 3448.

(1) Message, 13 novembre 1872. J. Off., 14 novembre, p. 6978.

tendant à la nomination d'une Commission qui présenterait un projet de loi sur la responsabilité ministérielle. Thiers voulut s'y opposer. Alors, le 28 novembre, s'engagea ce qu'on appelle la « bataille du message ». Thiers répondit par un projet de loi : une Commission de 30 membres serait nommée et chargée de présenter un projet de loi réglant les attributions des pouvoirs publics. Devant l'Assemblée, il déclara : « Il faut choisir entre la République ou la Monarchie ; la République s'impose », et termina son discours en sollicitant un vote de défiance si l'on est mécontent de lui, bien qu'il puisse jurer avoir — pendant 2 ans — servi son pays avec un dévouement sans borne. Une fois de plus, son éloquence l'emporta : par 372 voix contre 335, le projet Dufaure fut adopté.

Mais l'Assemblée était décidée à secouer le joug de Thiers : l'établissement définitif de la République, qui empêchait toute restauration monarchique, mécontentait la majorité. La confiance diminua : Thiers dut faire des concessions, accepter (13 mars 1873), une limitation à son droit de prendre la parole. Enfin, à la séance du 24 mai (1), il succomba. Le soir du même jour, le maréchal Mac Mahon lui succédait.

.....

Le maréchal Mac Mahon ne fut plus le directeur principal de la République. Disparaissent les communications orales. Et le message perd de son prestige : s'il garde encore une certaine importance, c'est en raison des évé-

(1) J. Off., 25 mai 1873, p. 3315.

nements ; il n'est plus un acte personnel du chef de l'Etat. Les ministres jouent un rôle de plus en plus prépondérant ; en même temps leur responsabilité s'affirme.

Si Mac-Mahon y a contribué, le déclin de la fonction présidentielle était aussi la conséquence de la loi du 13 mars 1873, qui plaçait le Président dans une situation hybride. Comme l'a remarqué M. Duguitt, il n'était ni premier ministre, ni chef d'Etat : en effet, ne cesse-t-il d'être premier ministre, dès lors qu'il ne peut plus librement discourir devant l'assemblée ? Il n'est point chef d'Etat, puisque les questions de politique générale peuvent engager sa responsabilité.

En raison surtout de la question constitutionnelle encore en suspens, les messages ont une certaine importance : le premier, celui du 26 Mai 1873 (1) montre que le nouveau Président ne cherchera plus à dominer l'Assemblée, mais au contraire aura le souci de respecter ses décisions.

L'organe exécutif n'est plus désormais qu'un rouage administratif, dont le rôle est de faire exécuter les lois votées et de les appliquer : il se soumet au « droit de la majorité », dont il est seulement le « délégué ».

Dans le message qu'il adressa à la Chambre à la veille de sa séparation, Mac Mahon lui assurait que rien ne viendrait troubler l'ordre public pendant son ajournement, annonçait la fin de l'occupation étrangère, et son grand désir de paix. Aucune allusion à la forme du gouvernement, question à laquelle pourtant tout le monde songeait.

(1) Mess., 26 mai 1873. J. Off., 27 mai, p. 3359.

A la reprise des travaux de la Chambre, dans le message, du 5 novembre (2), Mac Mahon fait allusion enfin à cette question, et avertit l'Assemblée qu'elle aura toute liberté pour décider de la forme du gouvernement. Cependant, le message reste hésitant : il n'affirme pas s'il est opportun d'établir un régime définitif. Le général Changarnier déposa une « résolution », confiant la fonction exécutive pour dix ans à Mac Mahon, lequel « continuera de l'exercer dans les conditions actuelles, jusqu'aux modifications qui pourront y être apportées par les lois constitutionnelles. » Et il demanda la nomination d'une commission de 30 membres, chargée d'examiner ces lois. Cette commission, présidée par Laboulaye, proposa une durée de sept ans pour la fonction du président Mac Mahon. Celui-ci, estimant trop long ce délai, le déclina dans un message (1).

Cependant le septennat fut adopté par l'Assemblée : ce fut le premier article de la Constitution.

A la reprise de ses travaux, l'Assemblée reçut du maréchal un message de remerciements pour une telle marque de confiance.

Enfin, le régime provisoire fait place à un régime définitif : les lois constitutionnelles de 1875 consacrent la République. Dorénavant, le chef de l'État n'a plus accès au Parlement : les messages écrits sont pour lui le seul moyen de correspondre avec les Chambres.

Avant d'en entreprendre l'étude, il convient de définir cette institution :

(2) Message, 5 novembre 1873. J. Off., 6 nov., p. 719.

(1) Mess., 25 nov. 1873, J. Off., p. 7126.

Définition :

« Le message est une communication officielle et écrite, faite par le Président de la République à l'organe législatif, lue à la tribune par un ministre, et ayant pour objet soit l'exercice des fonctions constitutionnelles, soit des conseils ou des avertissements aux Chambres, soit l'indication solennelle du sentiment populaire tel que le dégage le magistrat suprême, sur une question en discussion. »

CHAPITRE II

La Conception du Message d'après les textes constitutionnels

SECTION I. — *Les Textes*

Art. 6 (*loi du 16 Juillet 1875*)

« Le Président de la République communique avec les Chambres par des messages, qui sont lus à la tribune par un ministre. »

Art. 7 (*loi du 16 Juillet 1876*)

« ...Dans le délai fixé pour la promulgation, le Président de la République peut, par un message motivé, demander aux deux Chambres une nouvelle délibération, qui ne peut être refusée. »

Art. 5 (*loi du 25 février 1875*)

« Le Président de la République peut, sur l'avis conforme du Sénat, dissoudre la Chambre des Députés avant l'expiration légale de son mandat. »

Champ d'application du message.

— Il n'y a point de limite précise au champ d'application du message : le chef de l'Etat peut en user, d'abord pour assurer certaines de ses prérogatives. Ainsi, le 16

Mai 1877, a-t-il demandé au Sénat l'autorisation nécessaire pour dissoudre la Chambre des Députés ; ainsi devrait-il procéder pour requérir une seconde délibération sur une loi votée par les deux Chambres.

Le Président a, d'autre part, la faculté de recourir au message pour dire son opinion sur toutes questions en discussion devant la Chambre, qu'elle soit de nature constitutionnelle, gouvernementale, de politique extérieure ou de politique intérieure.

Enfin, dans son message d'installation, ou « message-programme », il expose les lignes générales de la magistrature d'influence qu'il se propose d'exercer, et remercie les Chambres de leur choix. De même, lorsqu'il se démet, avant terme, de sa fonction, il fait connaître, dans un message, les raisons qui ont motivé sa décision.

La Constitution a prévu seulement le cas de message lu à la tribune par un ministre : Mais, le Président de la République pourrait, semble-t-il, écrire directement aux Présidents des Chambres, les priant de faire connaître aux membres du Parlement, la dépêche d'un souverain étranger.

La Constitution, d'autre part, n'envisage que des messages adressés par le chef de l'Etat aux représentants de la nation : Mais il serait très démocratique et constitutionnel qu'il en adressât à la nation elle-même, directement.

Procédure.

Le message est revêtu du contreseing nécessaire. Il part. Pour quelle Chambre ? On n'en sait rien. M. Pierre a signalé cette lacune importante.

Il convient de décider que les messages doivent être

communiqués le même jour et — autant que possible — à la même heure, dans les deux Chambres, exception faite pour les messages de dissolution, lesquels n'intéressent que le Sénat.

Aux Etats-Unis, on cite le cas d'un message qui était appuyé d'une déclaration originale, et qui a été refusé par la seconde Chambre pour ce motif que l'original ne pouvait être communiqué, en même temps, aux deux Chambres du Congrès.

— Les messages sont imprimés, distribués aux Chambres, et affichés par les soins du gouvernement, dans toutes les communes de France.

SECTION II

Essai d'une théorie juridique du message

PARAGRAPHE I *Caractères généraux*

I. Observations préliminaires.

Dans tout régime à « séparation » des organes politiques, il est une fiction qui garantit leur indépendance respective : « Chacun d'eux est censé ignorer l'existence et les actes de l'autre, tant qu'il n'est pas saisi d'une communication officielle. » (1)

Comme, sous un tel régime, le chef de l'Exécutif n'a généralement point accès au Parlement, et que sa col-

(1) E. PIERRE, *Traité de droit politique, électorale et parlementaire*, p. 761, 8633.

laboration est indispensable pour la marche des affaires ; de l'Etat, le rôle du « message » apparaît.

Différences avec les « Communications du Gouvernement.

— Il est utile de mettre en garde contre une erreur souvent commise : la confusion entre les « messages » et les « communications du gouvernement ». Entre ces deux actes, il existe une différence profonde : les simples communications du gouvernement portent la seule signature du Président du Conseil, ou même sont faites verbalement à la tribune par un ministre ; les messages sont obligatoirement signés par le chef de l'Etat.

Les « Communications » émanent du Cabinet seul ; dans le message, c'est le Président de la République, en son seul nom, qui s'adresse directement à l'Assemblée. Il n'engage pas constitutionnellement sa responsabilité (du moins — comme nous le verrons — dans la pratique parlementaire, il répondra de son initiative, politiquement.) Aussi, la Chambre donne-t-elle acte des messages, mais non des communications.

II. Caractères généraux.

— L'importance plus ou moins considérable qu'ont présentés les messages au cours de l'histoire ne dépend pas seulement des rapports de droit existants entre les organes de l'Etat ; il varie encore avec l'autorité morale et politique de leur auteur.

L'importance du message dépend de l'autorité de son auteur.

— Il est évident que le prestige des paroles de l'homme placé à la tête d'un pays — indépendamment de la volonté explicite des constituants — est d'autant plus grand que l'élu a plus d'autorité et de crédit.

Cette autorité, il la tient en partie de lui-même, de son intelligence, de ses qualités. Mais il la tient également et surtout de son mode d'élection, et sa responsabilité.

Et d'abord, l'influence du Chef de l'Etat sur l'Assemblée — toutes qualités personnelles mises à part — varie en raison directe de l'étendue du collège électoral qui le nomme.

Si notre Président de la République est bien considéré comme le représentant du peuple tout entier, c'est par suite d'une fiction de l'esprit. En réalité, il n'est point issu directement de la nation, et cela — quoi qu'on ait pu dire — diminue son autorité : la Constitution « permet » l'existence d'une force morale chez les gouvernants, mais elle ne saurait, à elle seule, la créer. Seul, le suffrage populaire la confère dans une démocratie. Le Président des Etats-Unis, étant véritablement l'élu de la nation, est, au même titre que les Chambres, un représentant. S'il croit interpréter les opinions de ses électeurs, il pourra faire prévaloir ses vues.

— La « responsabilité », d'autre part, est un élément de force : elle implique l'action.

Mais, dans tout régime républicain, les organes législatif et exécutif puisant leur autorité dans la même source, le peuple, la responsabilité ministérielle et la responsabi-

lité du chef de l'Etat, ne sauraient pratiquement coexister : l'une doit s'effacer devant l'autre.

C'est ainsi qu'en 1848, comme en 1871, le Chef de l'Exécutif, fort de sa personnalité ou de son caractère de véritable représentant, a facilement accaparé le gouvernement. Car, étant responsable, il entend diriger lui-même la politique : s'il a de l'autorité, il sera obéi par le Parlement ; s'il n'en a point, les Chambres omnipotentes lui interdiront bientôt toute action. Dans l'un comme dans l'autre cas, le message ne saurait jouer.

Est-ce à dire que cette institution, pour pouvoir fonctionner, exige l'irresponsabilité du Chef de l'Etat, et — partant — son incapacité d'agir ? Non pas : elle est même, ainsi que nous le verrons, la seule prérogative du magistrat suprême qui, pratiquement et logiquement, mette en jeu sa responsabilité.

Mais elle suppose, chez celui qui en use, non point une autorité permanente asservissant le Parlement, mais une domination passagère et raisonnée, une responsabilité légalement « facultative ».

Nature juridique du droit de message.

— Nous sommes ainsi amenés à rechercher quelle est la nature juridique du droit de message.

Ne devons-nous conclure qu'il est un « acte de politique personnelle », puisque, en dehors de celle du Cabinet ministériel, le Chef de l'Etat engage sa propre responsabilité ?

Constitutionnellement, une telle affirmation serait mal fondée. En effet, hormis le cas de haute trahison, notre

magistrat suprême reste toujours « irresponsable ». Les messages, comme tous actes politiques émanant du Président, n'ont de valeur juridique qu'une fois revêtus du contreseing d'un ministre : leur auteur ne peut, en principe, rien vouloir par lui-même ; il veut par l'intermédiaire du Cabinet, qui seul doit répondre devant les Chambres de la politique du gouvernement.

Ainsi, au fond des choses, la personnalité de l'auteur s'efface dès que le Parlement est saisi ; et tout se passe comme si le Président était demeuré complètement étranger à cette communication. Dès qu'il a montré le chemin à suivre, le guide disparaît, est censé n'avoir jamais paru.

C'est un principe de notre droit que le magistrat suprême ne peut en aucun cas être mêlé à la politique, et ne doit rendre compte à personne des impulsions qu'il a données au gouvernement.

M. Poincaré, dans son beau livre : « *L'Union Sacrée* », à propos du message du 4 août 1914, n'hésite pas à affirmer : « Un message, ce n'est pas, contrairement à une opinion très répandue, un acte personnel du Président de la République. C'est un document qui doit être délibéré en Conseil et contresigné par le gouvernement responsable. »

Constitutionnellement, cela est vrai. Mais nous verrons comment cette règle, de l'essence du régime républicain-parlementaire, n'a pas toujours, dans la pratique, été respectée : Notre démocratie, en effet, se refuse à admettre qu'un individu, qui ne tient pas de lui-même son autorité, ne soit point devant la nation politiquement responsable, alors qu'il l'est moralement.

Caractère facultatif.

— Le message est « facultatif », en ce sens que le Chef de l'Etat peut, à volonté, en user ou ne pas en user : en aucun cas, il n'est constitutionnellement tenu de rédiger un message. Et les Chambres, par un vote exprès, ne peuvent l'y contraindre.

Cependant, si l'abstention du Chef de l'Etat demeure impuissante à violer la lettre de la Constitution, il arrive dans des cas graves, qu'elle ressemble à une véritable trahison vis-à-vis du pays, trahison qui engage lourdement la responsabilité morale du Président. Dès que la nation aura pris conscience de l'erreur de ses représentants et de l'insouciance coupable manifestée par son représentant suprême, la position de celui-ci sera fort critique : en tolérant, il s'est rendu complice. Et le peuple pardonne plus aisément les erreurs d'une collectivité, que celle dont s'est rendu coupable un seul individu, fût-il protégé par des textes constitutionnels, lorsqu'il est placé au sommet de la vie politique, qu'il a mission de surveiller.

Le caractère « facultatif » du droit de message n'a pas toujours existé ; et il n'est pas inscrit dans toutes les Constitutions : nous avons vu que la Constitution de 1848 imposait au Président l'obligation de présenter chaque année, à l'Assemblée Nationale, un message contenant l'exposé de l'état général des affaires.

— Aux Etats-Unis, où le régime parlementaire est inconnu, la Constitution renferme une règle analogue : le Président de la République est tenu d'« informer le Congrès, de temps en temps, de l'état de l'Union, et re-

commander à son examen, toutes les mesures qu'il juge convenable et nécessaires. »

Au Mexique, le Congrès s'ouvre par un discours du Président de l'Union. Le Président du Congrès répond en « termes généraux ». En Suisse, le Conseil fédéral présente chaque année, aux Conseils, « un rapport sur la situation de la Confédération, tant à l'intérieur qu'au dehors, et recommande à son attention les mesures qu'il croit utiles à l'accroissement de la prospérité commune. »

La Roumanie, pays à régime parlementaire, impose au Chef de l'Etat l'obligation de faire, à chaque session, un exposé de la situation du pays ; les Chambres délibèrent une réponse.

Des « réponses » au message.

L'Assemblée, ayant pris connaissance d'un message présidentiel, peut-elle le discuter, délibérer une « réponse » au chef de l'Etat ?

Historique : « l'adresse ».

Un tel droit existait sous la Restauration : Le règlement du 28 juin 1814 prévoyait des réponses des Chambres aux communications du Chef de l'Exécutif. (Article 1 et 2, Titre 6) :

« Les adresses que les Chambres font au roi doivent être délibérées et discutées dans les formes prescrites pour les propositions de loi. Ces adresses sont portées au roi par une grande ou par une simple députation, selon qu'il plaît au roi. »

En 1848, on cessa d'user de l'adresse. L'Empire, se souvenant de celles de 1830 et 1837, ne se pressa pas de rétablir cette institution. Et même, l'article 61 du décret du 31 Décembre 1852 décide que les « messages » du Chef de l'Etat ne pourront être l'objet d'aucune discussion ni d'aucun vote. Mais, avec le retour au régime parlementaire, réapparut l'institution de l'adresse.

Dans le préambule du décret du 24 Nov. 1860, le Chef de l'Etat affirmait son désir de « donner aux grands Corps de l'Etat une participation plus directe à la politique générale de son gouvernement. » D'après les articles 1 et 2 de ce décret, « le Sénat et le Corps Législatif voteront, tous les ans, à l'ouverture de la session, une adresse en réponse à notre Discours. L'adresse sera discutée en présence des Commissaires du gouvernement qui donneront aux Chambres toutes les explications nécessaires sur la politique intérieure et extérieure. »

Aujourd'hui, il n'y a plus d' « adresse ». Et les messages adressés aux Chambres ne sauraient être exprimés ni censurés par elles. Mais, pourraient-ils être l'objet d'une « réponse », délibérée par l'une ou l'autre Chambre ?

Au cours de la séance du 3 Juillet 1894, la Chambre des députés a reprouvé, par la question préalable, une proposition de « résolution » tendant à faire nommer une Commission chargée de préparer un projet de réponse au message du Président Casimir Perrier.

De ce précédent résulte que le Président de la Chambre n'a pas le droit de se refuser à recevoir des propositions semblables, mais que la Chambre ne les trouve pas conformes à l'esprit de la Constitution.

Effets du message (renvoi).

Le Parlement est tenu de recevoir les messagers présidentiels. Mais s'il estime, ce faisant, interpréter la volonté nationale, il a le droit et le devoir de ne pas tenir compte du message, de persévérer dans son attitude.

Et si le Sénat, de son côté, saisi d'un message de dissolution, pense que la Chambre des députés demeure d'accord avec ladite volonté, il doit, refusant son autorisation, s'opposer à tout renvoi devant le peuple. Le message est — en l'état de nos institutions — un instrument de persuasion, non de contrainte.

Etudiant les diverses catégories de messages spécialement prévus par la Constitution, nous verrons quels sont les effets propres à chacun d'eux.

Obligation du contreseing ministériel.

La loi constitutionnelle du 25 Février 1875 (art. 3, alinéa 6) décide que « tous les actes du Président de la République doivent être revêtus du contreseing d'un ministre. »

A cette règle, générale, les messages ne pourraient faire exception qu'en vertu d'un texte spécial.

Le message engage donc la responsabilité des ministres. Il en résulte qu'il peut faire l'objet d'une interpellation à la Chambre, laquelle ne saurait, en droit, atteindre le Président.

PARAGRAPHE II *Des diverses catégories de messages*

I. *Messages de « Nouvelle délibération »*

Le Président de la République possède un moyen légal

pour se refuser, provisoirement, à promulguer une loi votée. En effet, d'après la loi constitutionnelle du 16 Juillet, article 7 : « ... Dans le délai fixé pour la promulgation, le Président de la République peut, par un message motivé, demander aux Chambres une nouvelle délibération, qui ne peut être refusée. »

Le message doit être « motivé » : cela signifie que la communication doit être précédée d'un exposé analogue à celui qui accompagne les projets de loi ; le Président doit justifier l'exercice de sa prérogative.

Quelle est l'utilité de ce droit créé à l'encontre du législateur ?

(1) « Quelle est son utilité ? C'est d'éviter les lois faites avec trop de précipitation, et qui pourraient contenir des dispositions hâtives, contradictoires ou inopportunes. Le Président, Chef de l'administration générale du pays, est mieux placé que quiconque pour connaître les nécessités législatives, et aussi la véritable portée pratique des dispositions votées. De plus, comme il n'a pas participé, du moins personnellement, à la discussion et au vote de la loi, il sera un excellent juge de ses imperfections.

Car, il ne faut pas oublier avec quelle hâte les Parlements votent les lois, surtout à une fin de session. En France, à la suite de la déclaration d'urgence, un projet peut être voté définitivement après une seule délibération. En Amérique, très souvent, quelques minutes à peine sont accordées à la lecture et au vote des rapports

(1) S. SERP. « Du rapport des pouvoirs législatif et exécutif.. »
Thèse. Toulouse, 1906.

des Commissions permanentes. Aussi, était-il nécessaire qu'une autorité haut placée vint recommander aux membres du Corps Législatif un peu de calme et une salutaire révision.

Remarquons, en outre, que le veto permet d'arrêter, un instant au moins, les entreprises inconstitutionnelles des Chambres, spécialement celles qui porteraient atteinte aux prérogatives de l'Exécutif : les assemblées législatives ont toujours montré une grande tendance à empiéter sur les pouvoirs des autres départements. Il fallait donner au Président une arme pour se défendre : cette arme, c'est le veto. »

De telles considérations paraissent justes, — si la dénomination du droit de veto est impropre pour désigner la prérogative présidentielle.

Notons que ce droit de réclamer une délibération nouvelle n'a aucun rapport avec le droit qui était conféré au Sénat, sous les Constitutions de l'an 8 et de 1852, d'annuler une loi pour inconstitutionnalité. Sans doute, le Président de la République aurait aujourd'hui le droit de réclamer un nouvel examen d'une loi lui paraissant inconstitutionnelle. Mais cela ne se produira probablement jamais sous la Constitution de 1875, qui fait les deux Chambres également gardiennes de la Constitution, puisqu'elles peuvent la modifier en se réunissant.

Ce qu'a voulu la législation, c'est, par ce moyen, retarder dans certains cas la mise en vigueur d'une loi, dont la promulgation présenterait des dangers politiques. Peut-être une telle entrave, solennelle, provoquera-t-elle un réveil de l'opinion publique, une campagne de presse,

d'où un revirement dans l'opinion des parlementaires.

(1) « Il importe de remarquer que la Constitution de 1875 n'exige pas, comme celle de 1791, que la délibération nouvelle soit l'œuvre d'une législature ultérieure : le Président n'en appelle pas de la législature présente aux législatures à venir ; il adresse sa demande aux membres même des assemblées qui viennent d'adopter la loi. Dans ces conditions, le prétendu veto présidentiel s'analyse moins en un pouvoir de véritable empêchement opposé à la volonté des Chambres actuelles qu'en une simple faculté d'attirer leur attention sur certains inconvénients que l'Exécutif croit trouver à la mesure législative récemment votée par elles ; en un mot, il n'y a là en faveur de l'Exécutif qu'une faculté de provoquer un examen complémentaire de la loi. »

Ce droit de requérir une seconde délibération existait dans la Constitution de 1848 (art. 58) : « Dans le délai fixé pour la promulgation, le Président peut, par un message motivé, demander une nouvelle délibération. L'Assemblée délibère ; sa résolution devient définitive ; elle est transmise au Président de la République. En ce cas, la promulgation a lieu dans le délai fixé pour les lois d'urgence. »

— La loi de 1873 rétablit ce droit, avec des prescriptions un peu différentes, au profit de M. Thiers. Au cours de la discussion, Thiers affirma qu'il ne s'agit point là d'un veto à proprement parler : « Ce mot, dit-il, a eu dans notre histoire révolutionnaire une destinée fâcheuse » :

(1) CARRÉ DE MALBERG. *Théorie générale de l'Etat*. Tome I, p. 401.

il s'agit seulement d'opposer un obstacle, « ou plutôt un temps d'arrêt ».

Du délai imparti au Président pour sa requête.

Et il proposait un délai assez long après le veto de la loi, durant lequel le Chef de l'Exécutif pourra requérir une seconde délibération : quatre mois, ou, à la rigueur, trois mois.

Finalement, le projet donna à Thiers : 1°) le droit de demander, dans le délai de trois jours, une nouvelle délibération des lois déclarées urgentes ; 2°) pour les lois soumises à trois lectures, après la seconde lecture, le droit de demander que la mise à l'ordre du jour de la 3^e délibération ne fût fixée qu'après un délai de 2 mois. Dans ce dernier cas, la prérogative présidentielle intervenait donc au cours de la délibération. La Commission décida, se séparant sur ce point du projet primitif, que le Président pourrait useler du droit suspensif, même s'il avait été entendu dans la délibération.

En 1875, le délai pour requérir une seconde délibération sur une loi non qualifiée urgente fut réduit à un mois. Et l'accès du Parlement, comme on sait, fut désormais interdit au Président de la République.

Le veto présidentiel aux Etats-Unis.

Il convient de distinguer la prérogative de notre Président avec le véritable droit de veto que possède celui des Etats-Unis. Il existe, entre ces deux prérogatives, une différence importante : Quand le Président des Etats-Unis a opposé son veto à un bill voté par le Congrès, une

majorité des 2/3 est nécessaire à la seconde délibération, pour que le bill passe. En France, la majorité simple dans l'une et l'autre Chambre suffira.

En 1875, un député proposa de modifier l'article 7 dans le sens des Etats-Unis ; il faisait observer qu'en exigeant seulement la majorité simple on s'expose à voir les Chambres persister dans leur première décision, soit par susceptibilité, soit par esprit de parti. La Commission repoussa cette proposition (1) ; le rapporteur rappela qu'aux Etats-Unis, c'était là le seul moyen pour le Président de résister aux envahissements du pouvoir législatif : il ne possède en effet ni le droit d'ajournement, ni le droit de prérogation, ni le droit de dissolution.

Mais, en France, l'Exécutif n'est-il point fortement armé ? Ce serait accorder au Président de la République une prérogative qui lui donnerait la prépondérance. Il faut s'en remettre, ajoutait-il, à la sagesse du Parlement, à la prudence du Sénat, pouvoir modérateur. D'ailleurs, une double délibération et un double vote exigent un certain laps de temps. Cet intervalle ne suffira-t-il pas à refroidir la passion, amener des transactions avec le ministère responsable, lequel n'existe point aux Etats-Unis ? Il permettra en tout cas à l'opinion publique de trancher finalement le conflit.

Bref, un accord entre la Commission et le gouvernement a clos la discussion ; l'Assemblée le ratifia.

(1) J. BATHÉLEMY. « Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes, p. 639.

Procédure.

— La procédure du droit de demander une nouvelle délibération n'est pas réglée par la Constitution, mais par des règlements des Chambres :

(1) « L'article 74 du règlement du Sénat et l'article 33 du règlement de la Chambre des députés ayant décidé qu'en cas de nouvelle délibération demandée sur une loi, le message du Président de la République doit être examiné et rapporté par une Commission, il ne serait pas possible, en pareil cas, d'appliquer les dispositions qui permettent d'ordonner une discussion immédiate. »

— La Constitution américaine prévoit une procédure quelque peu différente : elle exige bien également un message « motivé », mais elle n'accorde au Président que 10 jours pour l'exercice de ce pouvoir ; elle l'oblige à adresser le message à la Chambre où le bill a été proposé tout d'abord, alors que notre Constitution décide seulement que le message sera lu dans les deux Chambres, et néglige de fixer un ordre de priorité.

— La République de Bolivie (1878) accorde le même droit au Président ; avec cette différence que le magistrat suprême n'a plus d'observation à présenter lorsque le ministre compétent a été présent à la délibération.

D'après la Constitution allemande (11 août 1919), le Président du Reich a le droit d'ajourner la promulgation pour soumettre la loi au referendum (article 73, alinéa 1). Il a un mois pour réfléchir sur l'attitude à prendre.

(1) E. PIERRE, Op. cit. « Supplément », p. 1027.

Du message simultané.

Une question assez délicate se pose, dans le silence de notre Constitution : Le message doit-il être adressé « simultanément » aux deux Chambres ?

Peut-être serait-il plus conforme aux principes du gouvernement parlementaire d'envoyer d'abord le message à une seule Chambre.

D'ailleurs il paraît difficile — même dans l'hypothèse d'un recours en appel du Président de la République — que les deux Chambres soient mises en demeure de délibérer simultanément sur un même projet de loi. Cela donnerait lieu à des difficultés de procédure pour arriver à l'adoption d'un texte commun.

Cependant, il y aurait — par contre — l'inconvénient d'accorder la prépondérance au vote de la Chambre saisie la première. En outre, comment le Chef de l'Etat pourrait-il adresser son message à la seconde Chambre, au cas où la première aurait déjà maintenu son premier vote ? Il vaudrait donc mieux peut-être adopter la méthode du message simultané. Afin d'éviter les difficultés de procédure, on pourrait recourir aux « Commissions mixtes » que prévoient des règlements spéciaux.

II. Messages de dissolution

Imaginons que, devant la nouvelle décision de l'organe législatif, le Chef de l'Exécutif refuse de s'incliner.

Invoquant son titre de représentant, il prétend interpréter exactement la volonté nationale. Il y a conflit. Il est un seul moyen légal de le résoudre : consulter la nation,

pour savoir — comme l'écrit M. Barthélémy (1) — « lequel de ses représentants légaux a été son représentant réel. » C'est un des objets du droit de dissolution, le plus intéressant selon nous.

Sur cette catégorie de messages nous nous attardeons un peu plus longtemps, car elle nous paraît constituer la plus intéressante, la première des prérogatives présidentielles dans une vraie démocratie.

— Autrefois, sous la monarchie anglaise, la dissolution n'était autre chose qu'un « congé » pur et simple aux mains du roi, auquel les représentants de la nation avaient cessé de plaire. Elle est, aujourd'hui, un instrument de pondération, facilitant la collaboration de l'Exécutif et du Parlement, et aussi une garantie contre la tyrannie possible d'une Assemblée législative.

Waldeck-Rousseau, dans son discours du 9 juillet 1896 rappelle ce rôle salulaire : « (1) La faculté de dissolution, inscrite dans la constitution, n'est point pour le suffrage universel une menace, mais une sauvegarde. Elle est le contrepoids essentiel aux excès du parlementarisme, et c'est par elle que s'affirme le caractère démocratique de nos institutions. »

(2) « La dissolution, en tant qu'elle donne la parole au corps électoral, suppose bien chez l'Exécutif une certaine faculté d'initiative ou de résistance ; elle n'est pas, à proprement parler, un acte impliquant un pouvoir d'organe.

(1) J. BARTHÉLEMY. Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes, p. 645.

(2) J. Officiel, 21 mars 1905, p. 986.

(3) CARRÉ DE MALBERG, op. cit., Tome 2, p. 408, note 18.

Autre était le cas du monarque de 1791 opposant son veto suspensif aux décrets législatifs de l'Assemblée. »

En fait, le droit de dissolution existe dans toutes les monarchies parlementaires, comme dans toutes les républiques parlementaires, comme dans toutes les républiques parlementaires : il n'a point de place dans les constitutions américaines, parce qu'elles ignorent le régime parlementaire.

Motifs de la dissolution.

— Les hypothèses dans lesquelles le Chef de l'Etat peut être amené à user de sa prérogative de dissolution sont assez diverses :

Ainsi, les Chambres s'obstinent à voter des mesures que le Président juge non conformes à la volonté nationale. La dissolution, contrepoids du droit pour les Chambres de faire tomber les ministères, permettra à la nation de résoudre le conflit.

Ou bien, et ceci est très conforme au régime parlementaire, le Président veut mettre fin à l'impuissance inévitable d'une Chambre des députés dans laquelle la majorité nécessaire pour produire et soutenir le Cabinet, ne se serait pas formée ou ne se serait pas maintenue.

Ou encore (hypothèse de dissolution la plus fréquente en Angleterre) le Président renvoie la Chambre avant l'expiration légale de son mandat, afin d'arrêter net les abus de fin de législature. « Une Chambre — a dit Paul Deschanel — ne meurt bien que si elle ne sait pas quand elle doit mourir. » Il serait salutaire à la France que la Chambre des députés ait parfois une belle mort !

Le Texte :

L'article 5 de la loi constitutionnelle du 25 Février 1875 décide : « Le Président de la République peut, sur l'avis conforme du Sénat, dissoudre la Chambre des députés avant l'expiration légale de son mandat. »

Historique du droit de dissolution.

Une telle prérogative n'était point nouvelle dans nos institutions :

Dès le 19 Août 1789, la question est posée par Lally Tolendal, de savoir si le roi pourrait dissoudre l'Assemblée : elle fut discutée en Août et en Septembre, reprise en Octobre 1790, résolue en Mars 1791, par la négative, l'Assemblée étant presque unanime.

Mirabeau, entre autres, avait défendu énergiquement — non sans emphase — le droit de dissolution : « Livrons-nous sans crainte à l'impulsion de l'opinion publique ; loin de redouter, invoquons sans cesse le suffrage universel : c'est la sentinelle incorruptible de la patrie ; c'est le premier instrument auxiliaire de la Constitution ; c'est l'unique surveillant, le seul et puissant compensateur de toute constitution vicieuse ; c'est le garant sacré de la paix sociale, avec laquelle nul individu, nul intérêt, nulle considération ne peut entrer en balance. »

Mirabeau voyait dans la dissolution un moyen d'aboutir à la concentration de tous les pouvoirs entre les mains des représentants, à l'omnipotence du législatif.

Le droit de dissolution (qui prit naissance en Angleterre, où il fut longtemps pour le monarque un instrument de domination), n'a pas été admis par les Constitutions

représentatives de l'époque révolutionnaire. C'est ainsi que la constitution de 1791 (Titre III, chap. 1, art. 5) décide : « Le Corps Législatif ne pourra être dissous. »

(1) « Au fond, le vrai motif de cette exclusion réside dans la conception représentative de cette époque : il n'y avait point place pour la dissolution dans cette conception, parce que le peuple n'y était pas envisagé comme appelé à énoncer dans les élections une volonté propre ; le peuple ne faisait qu'élire, et quant à vouloir, c'était une faculté réservée exclusivement aux représentants. Le corps électoral n'avait donc pas à s'immiscer, directement ou indirectement, dans l'appréciation des volontés de ses élus ; et par suite, il ne pouvait aucunement être question de renvoyer ceux-ci, au cours de la législature, devant les électeurs, à l'effet de faire dire par le corps électoral s'il approuvait ou non leur attitude et leurs résolutions. »

— Le droit de dissolution fut introduit chez nous pour la première fois par le Sénatus-Consulte du 16 Thermidor an 10 (4 Août 1802) : le Sénat peut dissoudre le Corps Législatif et le Tribunat. Mais c'est un droit purement théorique : les grands Corps de l'Etat sont entièrement dans la main du premier Consul d'abord, de l'Empereur ensuite. La procédure de la dissolution n'était même pas organisée : on ignorait dans quel délai les nouvelles élections auraient lieu. Le Sénatus-consulte resta lettre-morte.

— La Charte accorde au roi le droit de dissoudre le Corps Législatif : il doit en convoquer un nouveau dans un délai de trois mois. On considéra alors, à juste titre,

(1) CARRÉ DE MALBERG. Op. cit. Tome II, p. 373.

le droit de dissolution, non comme une prérogative laissée au Roi dans son seul intérêt, mais comme un appel au Corps électoral.

La Restauration usa plusieurs fois de ce droit, fort correctement : ainsi fut dissoute en 1816 la Chambre Introuvable. Une seule dissolution fut illégale : celle prononcée par l'Ordonnance du 25 Juillet 1830 contre une Chambre qui ne s'était encore pas réunie.

La Révolution de Juillet ne modifia point la Charte en matière de dissolution. Les usages parlementaires s'affirmaient de jour en jour ; une dissolution illégale n'aurait pas été tolérée.

La Constitution de 1848 est partie d'une conception rigoureuse de la séparation des pouvoirs. Le Président n'a aucun moyen d'action sur l'Assemblée : il ne peut la dissoudre. — Ne pouvant dissoudre la Chambre par des voies légales, il le fit par la force (2 Décembre).

Avec la Constitution de 1852 — modelée sur celle de l'an 8 — c'est la concentration des pouvoirs entre les mains du Chef de l'Etat et l'effacement du Corps Législatif. Le Président est bien responsable devant le peuple, mais non devant les représentants du peuple.

Le Président, l'Empereur ensuite, a le droit de dissoudre le Corps Législatif. Article 46 : « En cas de dissolution le Président de la République en convoquera un nouveau dans le délai de 6 mois. » Le second Empire n'usa guère de ce droit que pour abréger la durée des législatures, et pour avancer de quelques mois la date des élections.

Lorsque, le 17 Février 1871, M. Thiers devint « Chef du Pouvoir exécutif de la R. F. », l'Assemblée Nationale

demeurait, en réalité, le seul pouvoir : il ne pouvait être question de dissolution.

On sentit bientôt la nécessité de donner plus de force et de stabilité à l'organe exécutif : en effet, la responsabilité présidentielle, combinée avec la responsabilité ministérielle — sans le contrepoids de la dissolution — rendait la situation impossible : les conflits étaient incessants.

La loi du 13 Mars 1873 dégagea la responsabilité des ministres, en maintenant celle du Président de la République.

Thiers ayant dû démissionner, le Maréchal de Mac-Mahon fut nommé Président de la République Française pour une durée de 7 ans (loi du 20 Novembre) : l'irrévocabilité entraînait l'irresponsabilité du Président, et la responsabilité ministérielle

Le droit de dissolution, inconnu jusque là dans les Constitutions républicaines, n'a pas pénétré sans difficultés dans celle de 1875 : Ceux, en effet, qui entendaient installer définitivement la République, affirmèrent que l'incompatibilité existe entre ce régime et la dissolution, laquelle est contraire au principe de la souveraineté nationale et à la séparation des pouvoirs. De même que, disait-on, la responsabilité du Chef de l'Etat n'est compatible qu'avec une monarchie, « puisque le monarque n'est en somme qu'un usufruitier des droits inhérents à la monarchie », de même la dissolution est inadmissible en République.

Des esprits très modérés, des membres du Centre droit, et la Commission des Trente elle-même étaient peu favo-

rables à cette institution. Plusieurs orateurs soulignèrent l'impossibilité pour un « mandataire », le Président de la République, de révoquer son mandant, l'Assemblée, de qui il a reçu son pouvoir.

Il nous semble que c'était là raisonner à faux : le mandat n'implique-t-il pas la révocation possible du mandataire par le mandant ? Or, d'après la loi du 20 Novembre 1873, Mac-Mahon était irrévocable. De même, ses successeurs. Mieux valait reconnaître que, entre notre République parlementaire et une monarchie constitutionnelle, la différence n'est pas si grande — en accordant au Président de la République, comme au roi constitutionnel, le droit de dissolution : c'est ce que décida l'amendement Wallon, à la séance du 2 Février 1875.

Avis conforme du Sénat.

Fallait-il laisser une prérogative aussi grave à l'entière discrétion du Chef de l'Etat ? N'était-il à craindre qu'il n'en abusât ? Le Président Mac-Mahon, dans un message à l'Assemblée, avait lui-même signalé comme essentielle la condition de l'avis conforme du Sénat : « L'usage de ce droit extrême, le droit de dissolution, serait périlleux, et j'hésiterais moi-même à l'exercer, si — dans une circonstance si critique — le pouvoir ne se sentait appuyé par le concours d'une assemblée modératrice. »

Bref, l'article 5 de la loi d'organisation des pouvoirs publics exige l'avis conforme du Sénat.

Le Sénat, pensaient les monarchistes, sera l'obstacle à l'établissement définitif de la République. Ils voyaient en lui le contrepoids nécessaire du suffrage universel.

« La République sera conservatrice ou elle ne sera pas », affirma M. Thiers, entendant dégager le régime de tout élément révolutionnaire.

— Le Sénat, lui, peut-il être dissous ? Cela serait logique : tout comme la Chambre il peut être en désaccord avec la volonté nationale, et la dissolution est le seul moyen de dénouer le conflit.

Un membre de l'Assemblée, M. Raudot, proposa un amendement en ce sens : « Le Président de la République peut — sur l'avis conforme de la Chambre — dissoudre le Sénat. » L'Assemblée se contenta de rire.

En réalité, l'idée était juste, mais le moyen était mauvais. Que se serait-il passé si la Chambre et le Sénat avaient possédé, chacun de son côté, le droit d'approuver leur dissolutions respectives ? La dissolution serait devenue un instrument de représailles.

— Il résulte d'un précédent (27 juillet 1830) que le Président de la République n'a pas le droit de dissoudre une Chambre avant qu'elle ait été réunie et qu'elle se soit légalement constituée. « Ce serait, en effet, dissoudre, non pas la Chambre, mais le corps électoral lui-même. »

D'ailleurs, actuellement, ce n'est pas discutable puisque l'avis préalable du Sénat est indispensable et que le Sénat ne peut se réunir ni délibérer en l'absence de la Chambre des députés.

Notons que le simple fait, de la part d'un ministre, de laisser entrevoir un projet de dissolution n'autoriserait pas la Chambre à suspendre ses délibérations.

Le droit de dissolution à l'étranger.

— En Angleterre, le droit de dissolution, qui appartient au roi, est consacré par la coutume ; mais il n'est plus exercé que par le Cabinet ou, plus exactement, le roi n'use plus de sa prérogative que sur la demande du Cabinet. Il est employé surtout à l'approche des élections, afin de remplacer un Parlement déjà ancien qui s'est usé au pouvoir. Ainsi, l'on supprime ces derniers mois de législature où les élus, soucieux de leur réélection, sont trop naturellement enclins à sacrifier les intérêts du pays à la satisfaction de leurs ambitions électorales. Le peuple anglais lui-même, par voie de pétitions, pourrait, très constitutionnellement, réclamer la dissolution de la Chambre des Communes. Le droit de dissolution a donc cessé d'être, aux mains d'un souverain absolu, une arme contre le Parlement représentatif du pays. Aujourd'hui, il a pour objet surtout de « faire coïncider la consultation électorale avec l'heure où chaque parti veut mesurer ses forces » (1).

— En Belgique, aux Pays-Bas, dans le Danemark, le roi peut dissoudre les deux Chambres ou isolément.

— En Allemagne, la Constitution du 11 août 1919 donne au Président du Reich le droit de dissoudre le Reichstag ; il n'a de consentement à demander à personne, mais comme tout acte de gouvernement, l'acte de « dissolution » doit, pour être valable, être contresigné, par le chancelier du Reich si des directives politiques sont en

(1) E. PIERRE. Op. cit., p. 386.

jeu (art. 56), et par le ministre de l'Intérieur du Reich dans les autres cas (art. 50).

Il est une hypothèse où la dissolution se fait d'elle-même : le Reichstag a voté, à la majorité des deux-tiers, la déposition du Reich (art. 43). Le referendum, c'est-à-dire l'appel au peuple, seul juge de cette mesure, est alors exercé. S'il se prononce contre la « déposition », le Président se trouve alors réélu et le Reichstag, par le même fait, dissous.

— La Constitution grecque du 29 septembre 1925 prévoit également la dissolution. Celle-ci n'est possible qu'avec l'assentiment formel et préalable du Sénat. La décision du Sénat doit intervenir dans les trois jours qui suivent le dépôt sur le bureau de la haute Assemblée, de la motion de dissolution : si, dans ce délai, aucune décision n'est prise, la motion est considérée comme rejetée.

— Au Japon, l'Empereur a le droit de dissoudre la Chambre des représentants sans avoir à demander l'avis de la Chambre des Pairs ; il ne peut dissoudre cette dernière, composée en grande majorité de membres héréditaires et de membres nommés à vie.

De la réélection.

— Une question se pose d'abord : la Chambre étant dissoute, le Sénat peut-il continuer de siéger ? Non, puisque l'article 1^{er}, § 2 de la loi du 16 juillet 1875 décide que « la session de l'une des deux Chambres commence et finit en même temps que celle de l'autre » ; et l'article 4 de la même loi porte que toute Assemblée de l'une des deux Chambres, qui serait tenue hors du temps de la

session commune, est illicite et nulle de plein droit. Le Sénat doit donc s'ajourner jusqu'au jour où la nouvelle Chambre sera convoquée.

— Comme correctif au droit de dissolution, les Constitutions ont toujours établi un délai maximum pour l'élection de la nouvelle Chambre :

L'article 50 de la charte de 1814 oblige le roi à « convoquer une nouvelle Chambre dans le délai de trois mois ». L'article 21 de l'Acte additionnel du 22 avril 1815 décide :

« La proclamation qui prononce la dissolution convoque les collèges électoraux pour une élection nouvelle et indique la réunion des représentants dans six mois au plus tard. » — L'article 42 de la Charte amendée en 1830 conservait le délai de trois mois établi par la Charte de 1814. La Constitution du 14 janvier 1852 (article 46) porte ce délai à six mois. L'article 46 fut reproduit dans l'article 35 de la loi du 8 mai 1870.

En fait, ces divers délais n'ont jamais été atteints.

— Le § 2 de l'article 5 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875 portait : « En cas de dissolution, les collèges électoraux sont convoqués pour de nouvelles élections dans le délai de trois mois. » C'est sous l'empire de ce texte que la Chambre des députés sera dissoute, le 25 juin 1877. Mais il donna lieu alors à des difficultés d'interprétation. Aussi, la loi de révision du 14 août 1884 ramena-t-elle le délai de trois mois à deux, adoptant une date fixe pour la réunion de la nouvelle Assemblée : « En ce cas (de dissolution), les collèges électoraux sont réunis pour de nouvelles élections dans le délai de deux mois, et la Chambre dans les dix jours qui suivront la clôture des

opérations électorale. » Ce délai de dix jours, on doit probablement le compter à partir du second tour de scrutin ; jusque-là, les opérations électorales ne sont pas closes.

La disposition nouvelle, comme nous le verrons, n'a pas encore reçu d'application.

— L'article 3 de la loi du 16 juillet 1875 décide que le délai de l'article 5 pour la convocation des collèges électoraux ne serait pas observé, au cas où la présidence de la République deviendrait vacante.

Imaginons que, les élections étant faites, le Chef de l'Exécutif ne convoque pas la Chambre nouvelle dans le délai légal. En pareil cas, l'ancienne Chambre reprendrait-elle son existence ? Non ; mais les membres de la nouvelle Chambre seraient invités à se réunir de plein droit, le dixième jour, au nom du doyen d'âge, lequel existe toujours, s'il n'a été publiquement reconnu

— La garantie d'un délai maximum pour la convocation se rencontre dans plusieurs constitutions étrangères :

En Belgique, l'acte de dissolution doit contenir convocation des électeurs dans le délai de deux mois. La Constitution des Pays-Bas adopte la même mesure.

— En Grèce (art. 16, Constitution du 29 septembre 1925), la convocation du collège électoral doit être contenue dans l'acte même de dissolution. Les électeurs doivent être convoqués dans les 45 jours, et la nouvelle Chambre — par conséquent le Parlement tout entier, puisque les deux Chambres siègent simultanément — doit être réunie dans les 20 jours qui suivent les élections.

— En Angleterre, aucun texte ne précise le délai de

convocation des électeurs : comme la dissolution elle-même, il résulte de la coutume.

Au Danemark, la réunion du nouveau Riksdag doit avoir lieu dans les deux mois de la dissolution. Au Japon, l'Empereur doit convoquer la Chambre nouvelle dans un délai de cinq mois à partir du décret de dissolution.

La Chambre peut-elle provoquer sa propre dissolution ?

— La Constitution de 1875 accorde au Président de la République seul le droit de dissoudre la Chambre des députés. Dans ces conditions, un vote de la Chambre réclamant sa dissolution (hypothèse plus théorique que pratique) n'obligerait pas constitutionnellement le Chef de l'Etat.

Mais un député pourrait déposer sur le bureau de la Chambre un projet de résolution, et la Chambre constitutionnellement émettra un vœu, une invitation au Cabinet de demander au Président de la République d'user de sa prérogative. En effet, le droit de dissolution, comme tous les droits du Président, est exercé sous la responsabilité des ministres. C'est en ce même sens que, le 23 mars 1893, M. de Cazenove de Pradine présenta un projet de résolution : « La Chambre invite le Gouvernement à demander à M. le Président de la République d'user du droit de dissolution que lui confère l'article 5 de la loi constitutionnelle du 25 février 1875, aussitôt après le vote du budget de 1893. »

— Il est certaines constitutions qui accordent à la Chambre populaire elle-même le droit de prononcer sa

propre dissolution par une décision prise à la majorité absolue des suffrages. Telle la Constitution grecque du 29 septembre 1925. Plusieurs Constitutions démocratiques d'après-guerre renferment des dispositions analogues : ainsi, les Constitutions autrichienne du 1^{er} octobre 1920, prussienne du 30 novembre 1920, polonaise du 17 mars 1921 ; dispositions démocratiques, mais qui ne sont pas exemptes d'une certaine naïveté, n'est-ce point trop présumer des vertus civiques de représentants ?

*Le Sénat peut-il provoquer la dissolution de la
Chambre ?*

Le Sénat français ne peut pas, par un vote, provoquer la dissolution de la Chambre : autrement, ce droit serait sans doute une source de conflits entre les deux organes du Parlement. D'ailleurs, il est une preuve de cette impossibilité : « Le Président de la République *peut, sur l'avis « conforme »* du Sénat, dissoudre... » Ainsi donc, le Sénat ne statue qu'ayant été saisi de la demande du Président. Sinon, le mot « conforme » ne signifie plus rien !

— Une dernière question se pose : le Président de la République, nous l'avons vu, ne peut dissoudre la Chambre avant sa réunion. Le peut-il avant qu'elle soit « constituée » ? Une fois que les nouveaux députés se sont réunis, la session est ouverte ; mais il arrive que certaines élections soient entachées de vices qui entraînent la nullité : la validation des pouvoirs est nécessaire. Jusqu'à la proclamation de la validation, les résultats électoraux ne sont point définitifs ; les nouveaux élus sont

députés « sous la condition résolutoire » de leur invalidation.

La dissolution serait illégale, serait une cassation des opérations électorales. On doit même décider que la Chambre ne saurait être dissoute avant qu'elle ait fait aucun acte.

II^e PARTIE. — L'APPLICATION

Chapitre I^{er} : Cas concrets de messages ; Constitutions

Il semble, au premier abord, que la prérogative présidentielle, telle que les constituants de 1875 l'ont réglementée, ne devait rencontrer aucun obstacle constitutionnel, ni même politique, et qu'elle devait normalement et fréquemment s'exercer, en vue d'assurer la collaboration nécessaire entre les organes de l'Etat.

Le droit de message a-t-il répondu à l'attente des constituants, et à celle de tous les vrais républicains ? C'est ce que nous nous proposons de dégager d'une analyse rapide de ses principales applications intéressantes, dans l'histoire politique, de 1875 à nos jours.

§ I^{er}

Des messages demandant une nouvelle délibération

Remarquons, en premier lieu, qu'il est une catégorie de message qui n'a pas reçu une seule application : celui par lequel le Président de la République requiert des Chambres une nouvelle délibération sur une loi voté par elles. Bien plus, une seule fois, un sénateur fit allusion à la prérogative présidentielle. Son geste fut considéré

comme révolutionnaire. Le 4 juin 1903 et le 16 février 1905, à la fin de chacune des deux délibérations sur la nouvelle loi militaire, le général Billot, protestant vivement contre cette réforme, exprima à la tribune du Sénat l'espoir que le président Loubet userait de son droit constitutionnel de nouvelle délibération. Chaque fois, M. Fallières, que soutenait la gauche, arrêta l'orateur, lui interdisant de faire intervenir dans la discussion le nom du chef d'Etat, de discuter ses intentions, d'invoquer son autorité « contre la volonté des Chambres ».

§ II

Des messages de dissolution

Quant au message de dissolution, il n'a pas eu beaucoup plus de succès :

La Chambre a été dissoute, le 16 mai 1877, par le président Mac-Mahon ; depuis cette date, elle a toujours, jusqu'au bout, exercé son mandat.

— Il est utile de rappeler, avec quelques détails, les circonstances de cette unique dissolution :

Dissolution du 25 juin 1877.

La Chambre de 1876, à propos de la prépondérance budgétaire pour laquelle elle lutta, de la question des Compagnies de chemin de fer, de questions religieuses enfin, avait eu de graves discussions avec le Sénat à tendances très conservatrices et en même temps hostile aux idées anti-religieuses. Le maréchal de Mac-Mahon appuyait le Sénat : l'occasion de renverser le ministère

Jules Simon s'offrit bientôt à lui. Il s'agissait de l'abrogation partielle de la loi du 29 décembre 1875, sur la presse, abrogation combattue par le ministère ; malgré l'opposition gouvernementale, le projet fut voté. Le lendemain paraît à l'*Officiel* une lettre de Mac-Mahon au Président du Conseil, dans laquelle le maréchal se plaint de ce que le ministère n'ait pu faire triompher son opinion : « ...Cette attitude du chef de Cabinet fait demander s'il a conservé sur la Chambre l'influence nécessaire pour faire prévaloir ses vues. Une explication à cet égard est indispensable, car, si je ne suis pas responsable comme lui envers le Parlement, j'ai une responsabilité envers la France, dont aujourd'hui plus que jamais je dois me préoccuper. »

Le lendemain, 17 mai, Gambetta critiqua sévèrement l'acte du 16 mai et déclara que la Chambre ne donnerait sa confiance qu'à un ministère vraiment républicain.

Le 18 mai, le nouveau ministère lut, devant la Chambre, un message dans lequel le Président donnait les raisons de son attitude politique. Il concluait en déclarant proroger le Parlement pour un mois, espérant qu'un repos accordé aux Chambres calmerait l'émotion.

Le 16 juin, le Parlement rentra en session : le calme n'était point revenu. Le Président ne pouvait imposer aux Chambres le Cabinet de Broglie.

Alors, dans un message, il fit connaître au Sénat son intention de dissoudre la Chambre, et lui demanda son « avis conforme » : « Le Président de la République, vu l'article 5..., fait connaître au Sénat son intention de

dissoudre la Chambre des députés et lui demande son avis conforme. »

Une Commission fut nommée dans les bureaux, qui l'examina et proposa la résolution suivante (20 juin) :

« Vu le message du Président de la République, en date du 16 juin, par lequel il fait connaître au Sénat son intention de dissoudre la Chambre des députés, et lui demande l'avis prescrit par l'article 5 de la loi sur les pouvoirs publics, le Sénat émet un vœu conforme à la proposition du Président de la République. »

Alors, des orateurs affirmèrent que le Président avait violé les règles du Gouvernement parlementaire en choisissant un ministère dans la minorité. « Qu'est-ce que tout cela, Messieurs, s'écrie Victor Hugo ; c'est l'esprit de révolution. Oui, à cette heure, l'esprit du gouvernement est dans l'opposition, et l'esprit de révolution est dans le gouvernement. »

Et il conjure le Sénat de refuser son avis conforme. Malgré ce, le 22 juin, par 150 voix contre 103, le Sénat vota la dissolution de la Chambre.

Le 25 juin, à la Chambre des députés, M. le président Grévy lut le décret de dissolution du Président de la République, en donna acte au nom de la Chambre, et la séance fut levée. Une heure après, au Sénat, M. le président d'Audiffret Pasquier, sans déclarer la séance ouverte, donna simplement connaissance d'une lettre par laquelle le Président du Conseil lui communiquait le décret de dissolution. Puis le Sénat s'ajourna jusqu'à la rentrée de la nouvelle Chambre. Les collèges électoraux furent convoqués pour de nouvelles élections dans le

délai de trois mois. Les élections furent favorables aux républicains. Bien que sa politique fût nettement condamnée, Mac-Mahon resta encore un an à son poste. Mais à la suite des élections sénatoriales de 1879, qui le privèrent de l'appui du Sénat, il se résigna enfin à donner sa démission.

— De tels événements constituaient-ils un coup d'Etat, comme on l'a prétendu ? Non ; le Président avait agi dans les limites de la Constitution.

Mais son attitude politique était-elle conforme aux véritables principes parlementaires ? « Le 16 mai, légal en sa forme, était coupable dans ses intentions. » (1) Il couvrait une aventure politique en contradiction avec l'opinion exprimée par le pays aux élections de 1876. Il visait le régime parlementaire lui-même. Le maréchal de Mac-Mahon a prononcé la dissolution de la Chambre parce qu'elle lui paraissait trop républicaine ; et le pays l'a désavoué. Dès lors, observe M. Barthélémy (2), « la dissolution, qui n'est, en réalité, qu'un mode de consultation suprême auprès d'un juge sans appel, le peuple est apparue comme une atteinte aux droits de la nation, représentée par la Chambre. »

(1) LEYRET. *Le président de la République*, p. 163.

(2) J. BARTHÉLEMY. « *Le gouvernement de la France* », p. 94.

§ 3

Des autres catégories de messages :
Messages-conseils — Messages-avertissements

Le Président de la République ne doit pas se contenter de réparer les avanies survenues à la machine gouvernementale : il doit les prévenir. Son rôle actif n'est pas limité aux périodes de troubles ; il n'est point seulement un « Commissaire aux crises ». Elle est permanente, sa mission d'arbitre et de conseiller. Sans doute, en un régime idéal, parfaitement équilibré, où les représentants auraient la conscience nette de leur devoir et la volonté de le remplir, ne seraient point aveuglés et asservis par la préoccupation constante de leur réélection et du triomphe de leur parti, la magistrature d'influence du Chef de l'Etat s'exercerait toujours sans à-coup, sans frictions, aux divers Conseils des Ministres, à l'insu même du Parlement.

Mais, sous le meilleur des régimes républicains et parlementaires, il arrive parfois que les exhortations non solennelles du magistrat suprême demeurant vaines, et que pourtant il estime que la décision imminente de l'Assemblée, ou son abstention, sera nuisible aux intérêts français et n'aura point l'approbation du pays. Il doit alors, sans hésitation, se servir du message.

— Cependant, depuis le Président Mac-Mahon (lequel usa fréquemment du message, jusqu'à trois dans une quinzaine), les divers Présidents de la République n'ont

que rarement et timidement exercé leur prérogative : ils se sont confinés dans leur rôle traditionnel de « conseiller discret ».

A la suite de l'aventure Mac-Mahon, les Présidents comprirent qu'ils ne pouvaient que jouer un rôle effacé, devaient abandonner la direction de la politique au ministère responsable, et se soumettre aux volontés des Chambres. Depuis la présidence Grévy on n'a guère vu que des messages d'installation ou de démission.

Il convient pourtant d'excepter l'admirable message du 4 août 1914, dit de l' « Union Sacrée », dont fut l'auteur M. Poincaré, message qui a moralement fortifié la France dans sa lutte contre l'envahisseur.

Il faut également mettre à part le message que le 10 Juin 1924 M. le Président Millerand adressa aux Chambres.

Cette dernière application du droit de message, dont le dénouement fut malheureux pour son auteur, présente de l'intérêt, car elle consacre une crise dans notre vieille conception d'une présidence de la République effacée, sans pouvoir effectif, et montre à quel point nos mœurs parlementaires sont dorénavant hostiles à toute tentative de gouvernement personnel.

Voici dans quelles conditions ce message fut lancé :

Message Millerand (10 juin 1924).

Le 14 octobre 1923, M. le Président Millerand a prononcé, à Evreux, un discours : rompant avec la tradition de réserve que s'étaient composée ses prédécesseurs, il

s'est posé en chef d'un parti politique⁽¹⁾ ; il a, d'autre part, préconisé une révision de la Constitution en vue de renforcer les pouvoirs du Président de la République.

Agissant ainsi, M. Millerand est-il resté dans la légalité constitutionnelle ? Non, car il prenait une attitude politique sans que le Président du Conseil y fût associé, et sans que le Parlement pût exercer son contrôle. En effet :

(1) Imaginons que, sur les déclarations présidentielles, une interpellation ait été adressée au Président du Conseil et soit venue en discussion devant les Chambres. Dans ce cas, ou bien le Président du Conseil eût affirmé ignorer ces déclarations, et alors eût désavoué le Président de la République de qui la situation serait devenue impossible. Ou bien il les aurait prises à son compte, et l'on aurait pu lui demander pourquoi le Président de la République ne l'avait pas dit, et pourquoi le premier ministre n'avait pas fait lui-même ces déclarations.

Enfin, la Chambre pouvait toujours désapprouver l'initiative du Président, et c'était alors une crise présidentielle.

Les prétentions de M. Millerand motivèrent sa chute.

— A la suite de la victoire des partis de gauche aux élections du 11 mai 1924, le ministère R. Poincaré fut contraint de démissionner (11 Juin) :

M. Millerand a prié M. Herriot de se charger du nouveau Cabinet : M. Herriot a refusé. Le Président fit alors appel à M. François-Marsal, lequel forma un ministère

(1) DUGUIT. *Traité de Droit Constitutionnel* 1924. Tome 4, p. 552.

dont tous les membres furent pris hors du parti radical-socialiste.

Et le 10 juin, M. le Président Millerand adressa un message aux Chambres, que lut à la Tribune M. François-Marsal, président du Conseil. Le voici (1) :

MESSIEURS LES DÉPUTÉS,

« Lorsque l'Assemblée me fit l'honneur de m'appeler, « par 695 suffrages, à la magistrature suprême, elle savait, par mes déclarations publiques, que je n'acceptais « d'aller à l'Elysée que pour y défendre « une politique « nationale de progrès social, d'ordre, de travail et d'union ». L'engagement solennel que j'avais pris devant « le pays, je l'ai fidèlement tenu.

« La France a soif de paix, de labeur et de concorde. « Elle veut, au dehors, une politique qui lui assure, d'accord avec ses alliés, la sécurité, les réparations, l'application du Traité de Versailles, le respect de tous les « actes diplomatiques qui ont institué le nouvel ordre « européen. Cette politique extérieure appelle une politique intérieure inspirée des enseignements de la « guerre, fondée sur l'entente entre les Français, le respect des opinions et des croyances, le souci d'introduire dans les relations sociales toujours plus d'équité « et de bonté, la volonté de sauvegarder le crédit de la « France en maintenant entre les recettes et les dépenses « publiques un rigoureux équilibre. Ces idées ont tou-

(1) Débats parlementaires, 10 juin 1924.

« jours dirigé mon action. Elles continueront de la
« guider.

« En disposant que le Président de la République n'est
« responsable devant les Chambres que dans le cas de
« haute trahison, la Constitution a voulu, dans un intérêt
« national de stabilité et de continuité, que le pouvoir
« présidentiel fût, pendant sept années, maintenu à l'abri
« des fluctuations politiques.

« Vous respecterez la Constitution. Si vous la mécon-
« naissiez, s'il était entendu désormais que l'arbitraire
« d'une majorité peut obliger le Président de la Républi-
« que à se retirer pour des motifs politiques, le Président
« de la République ne serait plus qu'un jouet aux mains
« des partis. Vous m'aidez à écarter un si redoutable
« péril. Je me suis refusé à désertir mon poste. Ce n'est
« pas du Parlement, chargé de voter les lois et de veiller
« à leur respect, que peuvent venir le signal et l'exemple
« de leur violation. De dangereux conseillers s'efforcent,
« dans un intérêt de parti, d'obtenir que la nouvelle légis-
« lature débute par un acte révolutionnaire. La Chambre
« refusera de les suivre. Fidèle à ses traditions, le Sénat
« voudra demeurer, comme il le fit dans les plus graves
« conjonctures, le défenseur de la constitution.

« Une question constitutionnelle aussi importante pour
« l'avenir des institutions républicaines, que celle posée
« par la crise actuelle, ne peut être réglée dans l'ombre,
« par des décisions d'individualité ou de groupe. Je fais
« avec confiance appel à la sagesse des deux Chambres,
« à leur prudence, à leur amour de la France et de la
« République.

« Conscien tde mon devoir, j'ai assumé mes responsa-
« bilités. L'heure est venue pour le Parlement de prendre
« les siennes. »

La lecture du message fut fréquemment interrompue par les applaudissements de la droite et du centre de l'Assemblée. Malgré les exhortations du Président du Conseil, la Chambre adopta la « proposition » de M. Herriot : « La Chambre, résolue à ne pas entrer en relations avec un ministère qui, par sa composition, est la négation des droits du Parlement, refuse le débat inconstitutionnel auquel elle est conviée, et décide d'ajourner toute discussion, jusqu'au jour où se présentera devant elle un gouvernement constitué conformément à la volonté souveraine du pays. »

Un tel vote atteignait directement le Président de la République. M. Millerand avait-il violé la Constitution ? Nullement. Il n'avait fait appel à M. François-Marsal que par suite du refus de M. Herriot. Le ministère était légalement constitué. La Chambre n'avait aucune raison légale pour refuser d'engager le débat avec lui. Elle pouvait bien, dans un ordre du jour, blâmer le gouvernement, mais non formuler un vote contre lui personnellement.

Pendant ce temps, le Sénat — par 150 voix contre 144 — prononçait purement et simplement l'ajournement d'une interpellation Chéron.

Dès lors, M. Millerand n'avait plus qu'à se retirer : le lendemain (11 Juin 1924) il transmettait aux deux Chambres son message de démission. En même temps, il adressait une proclamation au pays.

— L'attitude des Chambres, si elle fut peut-être peu con-

forme à la lettre même de la Constitution (1) (le Président étant responsable au seul cas de haute trahison), fut néanmoins très conforme aux principes parlementaires ; elle était l'unique moyen de dénouer la crise amenée par la conception que se faisait M. Millerand de la présidence : Son intervention active, peu traditionnelle, dans la direction des affaires, à l'intérieur et à l'extérieur, devait entraîner tôt ou tard sa démission forcée (2).

§ 4

Messages d'installation — Messages de démission

Il est une catégorie de messages dont nos Présidents usent d'une façon régulière, et qui seuls, pratiquement, ont aujourd'hui quelque importance : ceux qu'ils adressent aux Chambres lors de leur entrée en fonctions, et lorsqu'ils donnent leur démission.

Dans les premiers, le Chef de l'Etat présente un programme général et vague de réforme, s'engage à veiller aux intérêts nationaux tout en respectant la Constitution. En même temps, il exprime, d'ordinaire, le désir de maintenir la présidence dans son rôle traditionnellement effacé, subordonné au Parlement.

Dans son discours d'installation, M. Millerand réagit contre une telle conception, et affirma son intention de rendre à la présidence tous l'autorité à laquelle elle a droit

On sait le fâcheux résultat de sa tentative.

(1) DUGUIT, 1924. T. 4, p. 557

(2) Idem, p. 558.

— Quant aux messagers de « démission », nous avons déjà signalé leur particularité : ils sont, traditionnellement, affranchis du contreseing. Certains auteurs en ont conclu qu'il s'agit là de simples « lettres ».

Avec Pierre (1) et Marcaggi (2), nous estimons cette opinion mal fondée :

D'abord, en effet, le texte de la Constitution est formel : « Le Président de la République communique avec les deux Chambres par des « *messages* », qui sont lus à la tribune par des ministres. »

D'ailleurs, tous les hommes politiques ne parlent-ils point toujours de messages, à propos de démission de Chef d'Etat ?

En outre, la forme de ces communications indique bien que c'étaient des messages : les démissions de Thiers et Mac-Mahon avaient sans doute l'apparence d'une lettre, mais des explications et considérations politiques les accompagnaient. Celles de Grévy et de Casimir Perrier sont des messages dans la forme et dans le fond : adressées à MM. les députés ou MM. les sénateurs, elles contiennent une formule finale de démission.

Si de tels messages sont dispensés du contreseing, c'est parce que — nés de circonstances exceptionnelles, ils n'engagent aucune responsabilité. Ainsi que l'explique Marcaggi (3), si l'on exigeait le contreseing, ou bien il ne pourrait être accordé que par un démissionnaire, le Cabinet devant se retirer, ou — dans l'hypothèse de l'accord

(1) PIERRE. Op. cit., n° 336, p. 314.

(2) MARCAGGI. Op. cit., p. 93.

(3) MARCAGGI, op. cit., p. 96.

entre le Cabinet et les Chambres, ce serait pour le Président une humiliation inutile que le contreseing obligatoire.

Telle est la véritable explication, et non point celle que propose Esmein, lorsqu'il écrit : « C'est là un acte de la personne, et non de la fonction. » Ne se peut-il, en effet, que le Chef de l'Etat démissionne pour des motifs politiques et non personnels ?

Le message de démission est lu le même jour, à chaque Chambre, par son Président. Il en est donné acte au Président de la République par chacune des Chambres. Celles-ci n'ont point à accepter ou à refuser la démission.

C'est la procédure qui a été suivie lors des démissions, de Mac-Mahon en Février 1879 ; Grévy en Novembre 1887, Casimir Perrier en Janvier 1895 ; Deschanel en Septembre 1920 ; M. Millerand, le 11 Juin 1924.

APPENDICE

Des « Discours présidentiels »

Rappelons, en terminant ce rapide exposé, que le Chef de l'Etat possède, à côté du message, un autre moyen pour faire connaître au pays ses vues personnelles, et consulter l'opinion : Ce sont les « discours ».

Malheureusement, sa liberté — ici — est en pratique fort restreinte, par suite de cette tradition qui veut que le Chef de l'Etat soit assisté, lorsqu'il désire prendre la parole dans une réunion publique, d'un de ses ministres.

M. Poincaré a pu écrire, fort justement : « La Constitu-

tion ne les interdit pas expressément au Président de la République, puisque les discours, on ne le sait que trop, ne sont point des actes. Mais, à l'image de toutes les monarchies européennes, la République a admis comme une règle usuelle que le Chef de l'Etat ne devait jamais prendre la parole sans être assisté d'un ministre, attentif et silencieux ; et comme ce ministre peut être questionné le lendemain dans les Chambres sur ce qu'a dit le Président, vous pensez bien que s'il n'y a pas eu communication préalable du discours au gouvernement, le Président sera vite découvert, et, que dis-je, découvert ? déshabillé, de cap en cap, et de bonne façon ! Il se trouvera toujours bien quelques hommes politiques pour dénoncer une tentative de coup d'Etat, et, mécontents de n'avoir pas été consultés, les ministres se garderont de remettre les choses au point. »

Les Présidents éviteront de pareils dangers. L'aventure Millerand, à la suite du discours d'Evreux, nous a bien montré qu'ils existent.

§ 5

Constatations

De cet exposé des quelques applications importantes du droit de message, se dégage une première constatation :

Le message « acte de politique personnelle »

La pratique parlementaire n'a pas respecté le principe constitutionnel de l'irresponsabilité présidentielle. En

particulier, il arrive que, malgré la nécessité du contre-seing, lequel devrait le couvrir, le Chef de l'Etat, transmettant un message, fait acte de politique personnelle, qui engage sa responsabilité.

Une telle règle n'est-elle pas, au demeurant, très logique, et conforme à nos institutions démocratiques ? L'irresponsabilité a pour corollaire l'inaction. Mais si, par exception, on confie au Chef de l'Etat l'initiative d'actes graves, on ne saurait admettre de sa part aucun arbitraire, n'en fût-il point le seul auteur. Ainsi que tout organe politique, il doit avoir des comptes à rendre : la morale l'exige, sinon la constitution.

Sans doute, le rôle du magistrat suprême se borne à la « présidence » de la gestion des affaires publiques. Mais, « présider » à la politique, ce ne peut être aveuglément la consacrer : c'est ensuivre la marche, pas à pas ; c'est, par un effort constant de suggestion, de persuasion, en redresser les erreurs manifestes ; c'est encore avertir la nation dès qu'il naît un danger.

Ainsi donc, si le Chef de l'Etat estime qu'il assiste à une mauvaise administration du pays, et croit interpréter les sentiments de la majorité des Français, il doit, par un acte de volonté, sortir de son rôle normal de « conseiller discret », ranimer, au nom de la France, sa responsabilité qui dort.

C'est là, semble-t-il, l'unique hypothèse où les mœurs parlementaires consacreront de sa part un acte de politique vraiment personnelle. Prétextant le silence de la Constitution, serait-il admissible que le Chef de l'Exécutif, ayant pris l'initiative grave du droit de message, pût

continuer — une fois désavoué par le Parlement ou par le peuple dont il a méconnu la volonté — d'exercer sa haute magistrature ?

Les Chambres, publiquement invitées à suivre une certaine ligne de conduite, ont donné tort à l'auteur du message ; ou bien, le pays consulté, a condamné cette initiative : le Chef de l'Etat doit alors se démettre de ses fonctions devenues désormais impossibles ; il ne saurait se passer de la confiance des électeurs. S'il se refusait à partir, l'Assemblée l'accuserait à la démission, en refusant d'entrer en relations avec ses ministres.

C'est ainsi que nous avons pu voir les Présidents MacMahon, Millerand, démissionner sous la pression parlementaire. Grévy également, dans des conditions un peu spéciales : il avait chargé son Président du Conseil d'annoncer à la Chambre sa démission pour une date prochaine. Au jour fixé, il fit savoir qu'il avait changé d'avis, et ne résignerait pas ses fonctions. Mais alors, la Chambre et le Sénat votèrent, à l'unanimité, une « motion » réclamant la communication promise, la démission : le Président la leur transmit. Sa promesse de démission ne constituait-elle pas un acte de politique personnelle ?

On peut aujourd'hui — qu'on le déplore ou non — affirmer la règle suivante : le Président de la République, constitutionnellement irresponsable, répondra, en fait, de ses actes, chaque fois que le Parlement, au nom du pays, jugera bon de lui demander compte de ses initiatives.

Va-t-il donc être un « jouet aux mains des partis, sans aucune défense contre l'arbitraire possible d'une Assem-

blée politique » ? Il le sera, sans doute, tant qu'on n'aura point procédé à une réforme profonde de nos mœurs politiques, et à une révision de la Constitution. Nous examinerons, plus loin, dans quel sens.

II. *Rareté d'application du message.*

Telle est la première constatation que suggère l'application de la prérogative du message. Nous observons en second lieu, non sans étonnement, que cette institution, qui a notamment pour objet, et non le moindre, d'amener une solution aux désaccords survenant entre la volonté parlementaire et celle de la majorité des citoyens, n'a jamais — hormis l'aventure de 1877 — été exercée à cette fin éminemment démocratique.

Les messages ne sont plus guère actuellement que des mesures de courtoisies du magistrat suprême envers ses électeurs, les membres du Parlement.

Comment expliquer ce fait, anormal au premier abord ? Si cette prérogative, malgré sa grande utilité, est restée lettre-morte, serait-ce parce qu'il n'y a pas eu d'occasion de l'exercer ? Est-ce par suite de la négligence des hommes auxquels elle est confiée ? Leurs initiatives ont-elles redouté des obstacles ? Faut-il accuser les constituants eux-mêmes d'avoir organisé l'institution de telle façon qu'elle devait rester impraticable ? Ou bien doit-on déplore la carence de nos premiers Présidents qui, par leur inaction, auraient créé une tradition dont il était difficile à leurs successeurs de s'affranchir ?

L'abandon du message tient-il à des causes plus pro-

fondes, générales, telles que l'affaiblissement de l'autorité du Chef de l'Etat ?

C'est ce à quoi nous tâcherons de répondre dans les pages qui suivent.

CHAPITRE II

Causes de la décadence du message

§ I

Des obstacles à son exercice

Un instant de réflexion suffit pour acquérir la conviction que nos Présidents de la République, eussent-ils la meilleure volonté du monde, se trouvent souvent dans la quasi impossibilité d'exercer leur prérogative. Cette impossibilité, la Constitution elle-même l'organise.

Un rapide examen des conditions imposées aux différentes catégories de messages, va nous le montrer :

Il est d'abord une condition, commune à tous les messages, qui n'est point de nature à les multiplier : l'obligation du contreseing ministériel. Pratiquement, elle supprime — au moins en partie — la liberté d'action du Chef de l'Etat : n'hésitera-t-il point, souvent, à demander à ses ministres une signature, qui serait la condamnation de la volonté exprimée par la majorité dont ils sont les chefs ? Le Président de la République évitera même de communiquer des conseils ou des avertissements, lesquels, il en est assuré, déplairont aux membres du Cabinet, puisque avant de songer à cette mesure extrême, il a dû conférer avec les ministres.

Sans doute, si le Président est un homme de caractère, qui, grâce à sa grande habileté, sait faire prévaloir ses vues sans froisser l'amour-propre des Chambres, et si, par exemple, la mesure qu'il veut voir rapporter est manifestement contraire au vœu du pays ; ou si l'acte qu'il propose et soumet au Parlement est imposé par la raison ou l'état des affaires publiques, dans de telles hypothèses l'institution du droit de message pourra jouer, malgré l'obligation du contreseing.

Malheureusement, les hommes de caractère sont assez rares. D'autre part, il est exceptionnel qu'une Assemblée méconnaisse ouvertement la volonté de ses électeurs, ou émette un vote que la raison indiscutablement désapprouve.

Cela dit, voyons les catégories de messages spécialement réglementés par la Constitution :

Messages de dissolution.

En premier lieu, le Président de la République pourrait-il librement user de son droit de dissoudre la Chambre des députés ?

Nous savons qu'une condition doit être remplie : l'avis conforme du Sénat.

Les constituants espéraient que le concours d'une Assemblée « modératrice » donnerait à l'initiative du Chef de l'Etat plus de force, et en même temps éviterait de sa part tout arbitraire. En réalité ils ont, par là, rendu plus difficile l'usage du droit de dissolution : le Sénat, tel qu'il

était composé jadis, a pu autoriser la dissolution de 1877. Mais aujourd'hui, étant entièrement électif et vraiment républicain, il n'autoriserait que si réellement l'opinion publique l'imposait, ou si — hypothèse peu probable — la dissolution était désirée, demandée par la Chambre des députés elle-même.

D'ailleurs, la Chambre n'a-t-elle point à sa disposition un moyen pour paralyser totalement le droit de dissolution ? Il lui suffit de refuser, ou seulement de retarder le vote du budget. En effet, tant que le budget n'est pas voté — ou même si l'on n'a voté que des douzièmes provisoires pour une durée inférieure à celle d'une période électorale — la Chambre ne peut être dissoute.

Ajoutons que la nécessité de l'avis conforme du Sénat paraît contraire aux principes mêmes du régime parlementaire, car il subordonne l'organe exécutif à l'organe législatif : en fait, le Sénat est maître de la dissolution. C'est là un droit excessif, si l'on songe que le Sénat ne saurait lui-même être dissous.

De la non-dissolution du Sénat.

En un régime parlementaire, si l'on établit la dualité des Membres, c'est pour avoir un frein naturel à la Chambre basse. Mais il est fort possible que les membres de la Chambre haute, sénateurs ou pairs, tombent dans l'erreur également ; et même qu'ils s'obstinent à empêcher d'aboutir toutes les réformes votées par la Chambre basse. A cela, tous les pays à dualité de Chambres ont apporté un remède : c'est ainsi qu'en Angleterre le roi nomme les pairs, mesure correspondant, pour la Cham-

bre haute, à la dissolution de la Chambre des Communes ; par là, le roi peut modifier la majorité.

En France, Louis XVIII, Charles X, Louis-Philippe eurent le même droit.

Il y aurait une autre solution : on pourrait dissoudre le Sénat ou la Chambre des Pairs récalcitrante. Ainsi décide la constitution belge de 1831, dans son article 55 : « En cas de dissolution, le Sénat est renouvelé intégralement ». Nous avons vu le peu de succès de la proposition Raudot en ce sens (1). D'ailleurs, il est bon d'éviter une telle immixtion du législatif dans l'exercice d'une attribution qui appartient exclusivement à l'organe exécutif.

Bref, le Sénat, permanent et indissoluble, échappe à l'action du Chef de l'Etat, qui n'a même pas le droit de créer des Sénateurs nouveaux.

Une telle situation viole les principes mêmes du régime parlementaire ; elle peut avoir des conséquences désastreuses.

Elle est illogique. En effet : la responsabilité ministérielle a pour contrepoids le droit de dissolution, qui réalise l'équilibre nécessaire. Or, le Sénat peut renverser un ministère ; mais il ne peut être dissous lui-même.

Ainsi, un ministère soutenu par la Chambre, et qui aurait perdu la confiance des Sénateurs, est obligé de se retirer ou de se conformer à la politique du Sénat, corps irresponsable en vertu de son indissolubilité. L'indépendance de l'Exécutif vis-à-vis du Législatif, principe essentiel du régime parlementaire, est détruite.

(1) Cf. *infra*, p. 47.

Emile Faguet, dans son ouvrage sur les « problèmes politiques de l'heure présente », a bien montré l'illogisme d'une pareille situation :

(1) « Que veut dire ce droit de dissolution attribué au Président seulement s'il est d'accord avec le Sénat ? Rien, ou ceci : Quand le Président est en désaccord avec une Chambre, il la dissout, d'accord avec l'autre. Ce qu'on n'a pas voulu, c'est que le Président pût dissoudre une des deux Chambres quand il est en désaccord avec les deux, ce qui a paru trop autoritaire. Dès lors, la chose revient à ceci : quand les deux Chambres sont en désaccord entre elles, le Président les départage en se rangeant avec celle dont il a adopté l'avis et en dissolvant l'autre. Dès lors, si les deux Chambres étant en désaccord, le Président étant de l'avis du Sénat, le Président a le droit de dissoudre la Chambre, pourquoi, les deux Chambres étant en désaccord et le Président étant de l'avis de la Chambre, le Président n'aurait-il pas le droit de dissoudre le Sénat, étant donné que les deux Chambres sont constitutionnellement égales ? Dans l'un comme dans l'autre cas, c'est toujours les deux Chambres en conflit, et le Président les départageant en se mettant avec l'une d'elles. »

La non-dissolution du Sénat présente, en outre, un sérieux danger : car cette Assemblée ne peut être renvoyée que par le renversement de la Constitution elle-même.

(1) Emile FAGUET, 1901

II. Messages demandant une nouvelle délibération

— Le Président de la République, comme nous l'avons constaté, n'a pas une seule fois usé de son droit de demander une seconde délibération sur une loi votée par le Parlement.

Comment expliquer une telle abstention ? Toutes les lois votées, de 1875 à nos jours, seraient-elles bien faites, opportunes, manifestement conformes au vœu national ? Malheureusement, là n'est point la raison.

Si cette prérogative n'a pas été exercée, cela tient d'abord à la Constitution elle-même, qui l'a mal organisée : l'obligation du contreseing ministériel pratiquement enlève au Président toute liberté d'action.

De même que le veto absolu du roi d'Angleterre a cessé de s'appliquer, le droit de demander une nouvelle délibération était condamné à rester lettre morte. Le Président des Etats-Unis, lui, peut en user : parce que, indépendant, il agit par lui-même.

Mais notre Président le peut-il, quand il lui faut, pour s'en servir, l'assentiment d'un ministère, c'est-à-dire de la majorité même du Parlement, auteur de la délibération ?

Cela lui est impossible, a-t-on soutenu (1). En effet : Si le ministre avait trouvé mauvaise la loi votée par les deux Chambres — loi présentant une certaine gravité — il l'aurait combattue devant elles et, mis en minorité, il

(1) ESMEIN. *Traité de droit constitutionnel*, 7^e éd., 1921.

I, p. 73 et suiv. Et BOMPARD : « Le veto présidentiel et la sanction royale », 1906, p. 269.

aurait dû démissionner. Ainsi, ce ne sera pas lui qui pourra s'associer à l'initiative du Président de la République.

Quant aux nouveaux ministres, issus de la majorité qui a voté la loi, il refuseront évidemment de contresigner une demande de nouvelle délibération.

A la suite de l'intervention malheureuse du général Billot, faisant appel au droit du Président contre la nouvelle loi militaire, Casimir Perrier, ancien Président de la République, faisait publier dans *Le Temps* (1), une lettre dans laquelle il montrait combien l'appel au Président est vain, le droit de ce magistrat étant illusoire :

« Le Président de la République peut adresser au Parlement un message motivé, pour demander une nouvelle délibération ; mais le message doit être contresigné par un ministre, et les idées du message ne peuvent être défendues que par un ministère. Le général Billot a trouvé impossible pour le Président du Conseil et le ministre de la guerre, de se contredire et d'inviter le Sénat à suivre l'exemple en se déjugeant ; il charge le Président de la République de le leur demander. Car le Président ne peut rien par lui-même ; il peut mettre sa signature à côté d'une autre, si on le lui demande, mais, sauf sa démission, tout ce qu'il est seul à signer ne constitue qu'un autographe de collection. Il était donc inutile de parler de lui et de le faire intervenir. C'était simplement souligner son impuissance. »

M. de Lanessan n'est point de cet avis : il estime que

(1) *Le Temps* du 22 février 1905.

la prérogative présidentielle peut aisément jouer, si elle n'est pas détournée de son objet véritable :

(1) « Si quelque jour, le Président de la République use du droit qui lui est conféré par l'article 7, il faut que ce soit, non pour plaire à l'une des Assemblées ou à un parit politique, mais parce qu'une loi paraîtra mal faite ou nuisible, ou inopportune, étant d'ailleurs fermement résolu à s'incliner devant la nouvelle décision du Parlement. Dans ces conditions, il trouverait sans peine un ministre pour contresigner son message, car celui-ci n'aurait rien de blessant, ni pour le Parlement, ni pour les ministres. »

Une telle initiative, qui n'aurait pour effet de plaire ni à l'une ni à l'autre des Chambres, ni à un parti politique, est en vérité fort difficile à imaginer, sous un régime où les politiciens, si éminents soient-ils, n'en demeurent pas moins, avant tout, des hommes.

M. Joseph Reinach, lui, estime que dans un cas, le message n'est point concevable : quand la loi a été présentée par le gouvernement lui-même et votée telle quelle par les Chambres. Mais, d'après lui, dans deux hypothèses, le message peut jouer : c'est d'abord celle d'une loi émanée de l'initiative parlementaire et acceptée par les ministres, ou d'une loi d'initiative gouvernementale, mais déformée par les amendements ». — « (1) L'argument de M. Casimir Périer ne s'applique plus. Pourquoi les ministres se refuseraient-ils forcément à contresigner

(1) Le « Siècle » du 26 février 1905.

(1) Joseph REINACH. Le Temps du 23 février 1905.

le message, légitimé cette fois, du Président de la République, qui n'a point présente la loi ? ». En second lieu, il prévoit l'hypothèse dans laquelle les Chambres votent une loi contre l'avis des ministres ; le Président refuse la démission du ministère, et demande une seconde délibération par message.

Il paraît juste, en effet, que dans ces hypothèses, les ministres ne refuseront pas *forcément* leur contreseing. Mais l'accorderont-ils normalement ?

M. Duguitt affirme (1) qu'il y a, à l'exercice du droit en question, non une impossibilité de droit, mais seulement une difficulté *de fait*, tenant uniquement au mode de nomination du Président de la République et surtout à nos mœurs politiques : la prérogative présidentielle ne présente pas en droit plus de difficulté que la dissolution, et, en fait, c'est pour les mêmes causes qu'il n'est jamais exercé. Et M. Duguitt cite des hypothèses, dans lesquelles selon lui, l'institution pourrait fort bien fonctionner :

« Si les Chambres ont voté un projet présenté au nom du Président de la République, celui-ci serait évidemment mal venu à demander une nouvelle délibération. Mais si les Chambres ont adopté, après modification, un projet ministériel ou adopté une proposition contre l'avis du ministère, celui-ci peut, constitutionnellement, le prier de rester au pouvoir et, par lui, exercer son droit. Au cas où les Chambres persisteraient dans leur vote, alors seulement le ministère devrait se retirer, à moins que le

(1) DUGUIT, *op. cit.*, 1924. T. 4, p. 659.

Président ne veuille faire la dissolution, s'il pense obtenir l'assentiment du Sénat.

Enfin, le ministère ayant accepté, soit une modification à un projet, soit une proposition, le Président peut désavouer ses ministres, leur demander leur démission, prendre un Cabinet d'affaires ou de minorité, requérir, par son intermédiaire, une nouvelle délibération, et ne promulguer qu'après cette délibération, à moins encore que, avec l'autorisation du Sénat, il ne préfère recourir à la dissolution.

Ainsi, M. Duguit estime que, dans la plupart des cas, il n'existe point de motif légitime pour que les ministres refusent au président leur contreseing.

Nous sommes persuadés, au contraire qu'il y a de solides raisons politiques pour que souvent la condition du contreseing brise l'initiative présidentielle :

Peut-on sérieusement penser aujourd'hui qu'un Président de la République, fût-il un homme de caractère, prenne sur lui d'agir par l'intermédiaire d'un Cabinet maintenu au pouvoir contre le gré du Parlement, ou bien de désavouer des ministres appuyés par les Chambres, de les renvoyer pour former un nouveau Ministère dans la minorité ?

Ce serait là, dans l'état de nos mœurs parlementaires, une véritable révolution, qui placerait son auteur dans une situation critique :

« (1) Quel serait l'effet du refus de signature par le

(1) R. BOMPARD : Le Temps du 8 mars 1905 et op. cit., p. 273.

Président ?... Le Président refuse ; les ministres démissionnent. On trouve généralement des remplaçants. C'est vrai, mais dans la minorité. Ainsi, les Chambres apprendront que le Président a obligé les ministres qui jouissaient de leur confiance, à se retirer ; qu'il les y a obligés, précisément parce qu'ils voulaient donner satisfaction aux représentants.... Elles verront devant elles un ministère nouveau, pris par le Président dans la minorité, et dont la mission principale est de leur refuser la loi désirée.

Peut-on croire, de bonne foi, qu'elles ne partiront pas immédiatement en guerre contre le pouvoir personnel, qu'elles ne voudront pas abattre le tyran de l'Elysée ? Le veto préventif n'est qu'une variété de démission. »

-- On ne saurait concevoir davantage un Chef d'Etat maintenant au pouvoir un ministère qui aurait essuyé un blâme d'une des Chambres ; d'ailleurs, si telle chose arrivait, et que la nouvelle délibération ait lieu, on est presque assuré du résultat : l'Assemblée, irritée de ce qu'on ait pu méconnaître sa volonté, revotera, de parti-pris, la décision prise antérieurement.

Dans l'hypothèse, enfin, d'une mesure votée avec l'appui du ministère, le Président obtiendra-t-il aisément le contreseing d'un de ses ministres ? Ceux-ci, soucieux de leur popularité, préféreront donner leur démission, plutôt que de s'associer à une mesure qu'ils ont — tacitement au moins — approuvée devant les Chambres.

M. Bompard a fort bien décrit cette quasi impossibilité pour le magistrat suprême d'exercer sa prérogative (1) :

(1) R. BOMPARD, *op. cit.*, p. 274.

« Prenons une autre hypothèse, plus favorable en apparence. La mesure qui répugne à la conscience du Président émane de l'initiative parlementaire par voie principale ou par voie d'amendement.

Le Cabinet a dû la soutenir (sans quoi il serait démissionnaire). Il l'a faite sienne, soit qu'il l'ait trouvée excellente, soit qu'il n'ait pu faire autrement. Il l'a défendue avec ses amis contre l'opposition. La loi a enfin triomphé. Elle arrive au Président. Celui-ci décide de la renvoyer au Parlement. Quel délai a-t-il pour prendre cette décision ? Un mois ou trois jours, selon que la promulgation a été ou non déclarée urgente par les Chambres. (On peut compter que cette urgence ne manquerait pas d'être invariablement déclarée si les présidents faisaient mine d'user fréquemment de leur droit suspensif). C'est donc au moment où les esprits sont loin d'être apaisés, où les cris de victoire de la majorité retentissent encore, c'est à ce moment qu'on apprendra la résistance du Président. Celui-ci rédigera son message, un message motivé, où il expliquera combien la loi, votée par les Chambres d'accord avec les ministres et préjudiciable aux plus graves intérêts de la patrie. Puis il priera un ministre, ou plutôt le ministère, de contresigner le message et les motifs. Obtiendra-t-il ce contreseing ? Assurément, le ministère qui s'y refuserait se mettrait en état de révolte contre la constitution.

Mais ce n'est pas un acte de révolte que de démissionner, et quel ministère sera assez peu soucieux de sa popularité, assez courageux devant le ridicule, pour ne pas se retirer, plutôt que de contresigner et de venir lire

devant les Chambres un message où sa conduite sera nécessairement blâmée ? Qui ne préférerait la démission à cette pénitence publique ? »

Il y a, dans ces considérations, une grande part de vérité. Les individus, particulièrement lorsqu'ils sont isolés, aiment peu se déjuger, si leur erreur n'est point flagrante : encore moins si des collectivités dont ils dépendent, imbuës du fétichisme de la majorité et jalouses de leur toute puissance, ont, par un vote public, partagé et consacré leur erreur.

Voici donc notre conclusion : pratiquement, la condition du contreseing ministériel interdit l'usage du droit de demander aux Chambres une nouvelle délibération.

§ 2

De l'affaiblissement de la Présidence de la République

Nous avons vu comment la constitution elle-même a dressé des obstacles à l'exercice de la prérogative du message.

Supposons ces obstacles dissipés, et que le Chef de l'Etat légalement puisse agir en toute liberté, sans être tenu d'observer la moindre condition d'avis conforme ou de contreseing.

Dès cet instant, l'institution, vraisemblablement, va prendre un regain d'activité, le magistrat suprême prévenant les erreurs des Chambres, les amenant à se déjuger, ou, s'il n'y réussit point, renvoyant les députés devant leurs électeurs, afin que ceux-ci tranchent le conflit.

Cela, nous ne le pensons pas. En effet : Si l'abandon de la prérogative dont nous nous occupons tient, en partie, à sa réglementation défectueuse, il s'explique encore davantage par une cause plus profonde, qui dépasse singulièrement le champ du message : la faiblesse générale de notre présidence de la République.

C'est un fait indéniable : notre magistrat suprême a fort peu d'autorité sur le pouvoir exécutif dont pourtant il est constitutionnellement le Chef. A tel point qu'un auteur a pu écrire, non sans quelque vérité :

(1) « Le Président de la République n'est plus, en fait, considéré comme un organe représentatif de la volonté nationale, l'égal du Parlement, mais comme un simple agent exécutif, un simple commis du Parlement. »

Dès lors qu'il n'est point assez fort pour les exercer, et donc pour vouloir les exercer, à quoi bon confier au magistrat suprême des prérogatives importantes ? Les meilleures constitutions ne sauraient suppléer à la volonté : elles sont des cadres, et non des principes de vie.

Si l'on veut guérir le mal (le non usage du droit de message) il faut remonter à sa source.

Aussi, dans une troisième partie, dégagerons-nous rapidement les réformes constitutionnelles souhaitables pour que l'institution puisse fonctionner ; puis rechercherons-nous quelles sont les causes de l'affaiblissement de la présidence, afin de pouvoir suggérer des remèdes plus généraux, de nature à régénérer la prérogative présidentielle.

(1) DUGUIT. Droit constitutionnel, 2^e éd. 1923. T. 2, p. 657.

TROISIÈME PARTIE

LA REFORME DU MESSAGE

CHAPITRE II

La saine conception du message

La règle du contreseing

Tout d'abord il est — nous l'avons constaté — un obstacle commun à toutes les catégories de messages : la nécessité du contreseing ministériel. Devons-nous la supprimer, et substituer aux vieux principe de l'irresponsabilité présidentielle celui de la responsabilité ? Ce serait là une disposition dangereuse pour nos institutions parlementaires : tout équilibre entre les organes de l'Etat cesserait bientôt d'exister, du jour où chacun d'eux, arguant de sa responsabilité, entreprendrait la lutte pour la plus grande part dans la direction des affaires publiques : inévitable source de conflits, qui rapidement se résoudraient en la tyrannie d'un homme ou d'une assemblée.

Conservons le contreseing comme une règle. D'ailleurs, nous verrons qu'un tel obstacle n'est pas toujours insurmontable, et qu'on peut indirectement parvenir à l'affaiblir.

I. Messages de dissolution.

Nous avons examiné les conditions dont la réunion rend difficile l'exercice des divers messages : Nous pouvons aisément dégager les réformes qu'elles inspirent.

Et tout d'abord, en ce qui concerne la « dissolution », il est évident que la nécessité de l'avis conforme du Sénat n'a pas la moindre raison d'être, est même parfaitement illogique dans notre régime. Quant à la non-dissolution du Sénat, elle n'a guère qu'une explication historique, et constitue une énormité dans des institutions qui, au nom de la séparation des fonctions, consacrent l'égalité des assemblées législatives.

M. le Président Millerand, dans le discours qu'il prononça à Evreux, le 14 Octobre 1923, reconnaissant dans l'« instabilité » ministérielle une des causes de l'impuissance de l'organe exécutif, suggère une réforme éminemment souhaitable : Il désire que soit introduite dans la Constitution une disposition permettant au Chef de l'Etat, chaque fois qu'il considère une crise ministérielle comme injustifiée, de faire appel, de sa seule initiative, à une consultation nationale.

Les « tombeurs » de ministères hésiteront souvent devant la menace d'une dissolution ; les cabinets plus stables gagneront en prestige, et le Chef de l'Etat pourra exercer sa principale mission.

Une responsabilité « facultative », que seule met en jeu une situation anormale, est sans danger.

On a objecté, il est vrai :

Si la Constitution était révisée dans ce sens, on substi-

tuerait simplement, au grand détriment du pays, les crises présidentielles aux crises ministérielles.

Sans doute : mais, ne serait-il point autrement plus grave qu'un anodin changement d'individu au poste suprême, un désaccord persistant entre la volonté du pays et celle de ses représentants ? Dans une démocratie, la plus redoutable crise est ce désaccord : avant tout, il convient de l'éviter.

II. *Nouvelle délibération.*

Le non-usage du droit de dissolution affaiblit le droit de demander une nouvelle délibération, qui devrait se combiner avec elle. Cette dernière prérogative est contrariée déjà par la nécessité du contreseing : faut-il supprimer une telle obligation ? Nous ne le pensons pas :

Si elles constituent peu de danger à l'état exceptionnel, des crises présidentielles trop fréquentes risqueraient de provoquer des troubles politiques : n'en acceptons la possibilité qu'à la dernière extrémité.

L'irresponsabilité et l'exercice de la fonction durant sept années doivent rester la norme : sinon, le Chef de l'Etat ne représentera plus la stabilité, la continuité dans la politique, et, n'étant plus qu'un « jouet aux mains des partis », il ne pourra remplir qu'imparfaitement sa fonction d'arbitre et de conseiller. L'arme du message requérant une nouvelle délibération, n'est employée qu'à l'origine d'une crise : si la crise persiste, la dissolution jouera pour la dénouer, et le peuple aura toujours le dernier mot.

Que le Président reste donc en principe irresponsable, et soit tenu au contreseing — sauf pour l'hypothèse de dissolution — et sache opposer aux prétentions d'une majorité politique le terme non expiré de sa fonction.

Aux termes de la Constitution les ministres répondront seuls devant les Chambres du message demandant une nouvelle délibération, comme de ceux par lesquels le Chef de l'Etat adresse aux représentants des conseils ou des avertissements.

Mais, n'avons-nous pas affirmé que, pratiquement, les Chambres pouvaient exiger que le Président leur rende compte de chacun de ses actes, et provoquer à volonté sa démission ? Il faut donc donner au Président une arme qui assure réellement sa stabilité ; une arme morale indispensable, qui est aujourd'hui fort émoussée : du prestige, de l'autorité.

Nous avons vu comment la tradition, aidée par les textes constitutionnels eux-mêmes, entravent l'exercice du droit de message, parce qu'ils suppriment l'indépendance du Chef de l'Etat et sa liberté d'agir. Mais l'abandon de ce droit tient à des causes plus profondes que les conditions mêmes qu'il doit respecter, ou le souvenir de quelque fâcheuse application : il est en effet intimement lié à la situation morale réservée à notre magistrat suprême, à son manque d'ascendant sur le gouvernement. Pareille situation tient-elle à nos institutions elles-mêmes ? Pouvons-nous y remédier ? Nous allons l'examiner.

Elargissant le champ de notre étude, il convient de rappeler quelle est la conception républicaine et parlementaire du rôle de la présidence, d'examiner si ce rôle a été

bien respecté par nos hommes politiques et nos mœurs parlementaires ; s'il a subi des déformations, j'en rechercher les causes ; et si enfin cela est utile — afin de régénérer indirectement l'institution du message — de proposer des réformes susceptibles de le redresser.

CHAPITRE II.

Les pouvoirs présidentiels en France

§ 1

De la conception républicaine parlementaire du rôle de la présidence de la République

Le régime républicain parlementaire suppose deux organes distincts, collaborant à la gestion des affaires publiques : l'Exécutif représenté par le Chef de l'Etat et le Cabinet ministériel, le Législatif comprenant la Chambre des députés et le Sénat.

Chacun d'eux, s'il ne peut agir en ignorant l'autre, n'en demeure pas moins indépendant et maître en son domaine : « L'indépendance réciproque des pouvoirs organiques constitue la sécurité du pouvoir souverain, de la souveraineté populaire ». (1)

C'est un régime d'équilibre, dans lequel chaque organe de l'Etat sert de contrepoids à l'autre, et de garantie contre ses excès ou ses usurpations. Ils sont tous deux égaux, et fidèles serviteurs de la volonté nationale.

La structure gouvernementale est complexe : le Prési-

(1) LEYRET. *Le gouvernement et le Parlement*, p. 53.

dent de la République personnifie le gouvernement. Titulaire de toutes les attributions exécutives, il ne les exerce pas en fait, car il est irresponsable politiquement. L'activité politique est toute entière aux ministres, qui agissent sous la direction du magistrat suprême, et le contrôle du Parlement devant lequel ils sont solidairement responsables.

Si l'une des Chambres désapprouve la politique générale — que ce soit un ministre ou le Chef de l'Etat qui en ait été l'instigateur — le Cabinet se retire. Mais il y a toujours un gouvernement, le Président de la République, qui représente l'élément permanent de la nation.

(1) « Si, dans l'exercice de sa magistrature, il (le Président de la République) ne peut encourir aucune responsabilité parlementaire ou politique, c'est qu'il doit rester étranger aux inévitables divisions d'une libre démocratie, c'est qu'il doit être et rester le Président de tous les Français, c'est qu'il doit remplir, avec une loyauté scrupuleuse et avec le souci constant des grands intérêts nationaux, le rôle d'arbitre et de conseiller que lui assigna la Constitution ».

Ce rôle, le Chef de l'Etat l'exerce, normalement, dans l'ombre des Conseils des Ministres qu'il préside. Ou bien, s'il n'est point écouté par le Cabinet et qu'il estime l'intérêt public en jeu, solennellement il adresse un message aux Chambres.

Tels sont brièvement les caractères essentiels du régime républicain parlementaire.

(1) R. POINCARÉ. *L'Union sacrée*, p. 130.

S'inspirant de ces principes, les Constituants de 1875 ont entendu faire un organe exécutif fort, capable de contrebalancer l'organe populaire. A cet effet, ils ont accordé au Président de la République des attributions très étendues. Si étendues que Wallon lui-même a pu dire que le Président n'a rien à envier aux prérogatives d'un souverain constitutionnel, et Gambetta affirmer que le pouvoir exécutif de la République Française est le plus fort qui ait jamais été constitué dans une démocratie.

§ 2

Déformation des principes parlementaires

Il est peu de questions de droit public qui aient engendré une littérature aussi abondante que celle des rapports existant entre l'organe exécutif et le Parlement.

La plupart des auteurs déplorent le fait, indéniable, que le magistrat suprême est aujourd'hui annihilé par le pouvoir grandissant des Chambres, qui n'a point de contrepoids. Elles n'entendent plus seulement légiférer, mais — par l'intermédiaire des ministres qui pratiquement lui sont asservis — « exécuter » elles-mêmes les mesures votées, ne tolérant de la part du prétendu Chef de l'Exécutif, qu'un contrôle discret. Le Président de la République, du haut de sa prison dorée, adresse bien — timidement — quelques recommandations et conseils, mais si par hasard ses vues n'ont pas su triompher au Conseil des ministres, pour éviter tout scandale, il n'insiste pas.

Sans doute, comme l'a observé M. Leyret (1) : « L'autorité présidentielle s'est manifestée plus qu'on ne le croit généralement : seulement, elle s'affirma le plus souvent dans le sens négatif — en vue d'écarter coûte que coûte les responsabilités redoutées. »

Pour notre part, nous croyons non moins probable que, dans le sens positif, elle s'affirme souvent ; et que c'est méconnaître la réalité de penser que notre Président est entièrement réduit à un rôle d'apparat.

(2) « Le Président de la République exerce bien en fait cette magistrature d'influence. Tout porte à croire que s'il ne dirige pas les ministres, tout au moins il les modère ».

(3) « L'erreur est grande d'avancer qu'il (le Président) doit présider les Conseil des Ministres pour la forme, purement.

Il a le droit d'y parler, d'y discuter, d'y convertir les ministres à ses idées personnelles.

Sur les décisions à prendre, les propositions à arrêter, les nominations civiles ou militaires à signer, il donne son opinion, et au besoin il oppose un refus définitif. Sur les projets de loi à présenter, il a le premier voix au chapitre. En tout et pour tout, son action peut s'exercer avec efficacité. »

Mais il arrive aussi — plus fréquemment qu'on ne le pense — que le Cabinet, au nom de la Chambre, s'obstine dans sa décision, malgré l'insistance du magistrat suprême.

(1) LEYRET. *Le Président de la République*, p. 127.

(2) J. BARTHÉLÉMY. *Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes*, p. 709.

(3) LEYRET. « La tyrannie des politiciens », p. 71.

me. Souvent celui-ci juge même inutile d'exprimer ses vues personnelles, étant par avance certain qu'elles ne prévaudront pas. Les ministres, si patriotes soient-ils, sont avant tout des hommes, c'est-à-dire des politiciens. Chefs de partis, qui n'oublient pas que leur poste au gouvernement demeure précaire et passager. D'ailleurs, ne serait-il point téméraire de prétendre leur prouver que l'« intérêt français » se trouve être en opposition avec leur programme politique ? L'intérêt national n'apparaît pas toujours très clairement.

Bref, notre Président de la République est impuissant à exercer son importante mission de diriger l'organe exécutif.

De même qu'il ne peut tenir son rôle d'arbitre suprême, la plupart de ses prérogatives tombent dans l'oubli.

§ 3

Les causes d'une telle déformation

I. Obstacles de droit.

Pour quelle raison notre Chef de l'Etat n'est-il plus un Chef ?

Pourquoi, devant l'omnipotence croissante des Chambres, est-il à ce point désarmé qu'il lui soit même interdit politiquement d'exprimer à l'Assemblée ses vues personnelles sur des questions en discussion ?

On a tenté de multiples explications. On a dit : le régime parlementaire est, par nature, incompatible avec la

démocratie ; il est impossible avec le suffrage universel et des partis non fortement organisés.

Ce n'est pas concluant ; rien ne prouve qu'on n'arrive à éduquer et organiser le suffrage universel.

Il est une explication, plus sérieuse en apparence, que les auteurs répètent à satiété : l'absence d'autorité du Chef de l'Etat provient de ce qu'il est constitutionnellement irresponsable : l'irresponsabilité exclut l'action :

(1) « Ce n'est pas ses pouvoirs réels qu'il faut accroître, c'est son pouvoir qu'il s'agit d'augmenter ; on pourrait sans grand danger supprimer de notre Constitution le principe de l'irresponsabilité présidentielle. »

Sur la première proposition, nous sommes d'accord ; mais pense-t-on sérieusement que la révision suggérée accroîtrait beaucoup l'autorité du magistrat suprême ? Une telle réforme — qui, logiquement, doit être en partie consacrée dans les textes — ne changera rien : en effet, le principe de l'irresponsabilité n'a-t-il pas été plusieurs fois méconnu dans la pratique parlementaire ? Quatre présidents ont dû se retirer devant l'hostilité des Chambres. Qu'ils agissent parce qu'ils sont responsables, ou que leur responsabilité naisse de leur action, cela équivaut bien !

— On a soutenu, d'autre part, que la nécessité du contreseing est un obstacle à toute action présidentielle. Il est certain qu'une telle condition enlève à l'indépendance du Chef de l'Etat ; il doit en effet, chaque fois qu'il prend

(1) BARTHÉLÉMY. Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes, p. 279.

l'initiative d'un acte, tenir compte de l'opinion de ses ministres, qui peuvent toujours refuser leur contreseing.

Pourtant, une telle entrave est-elle absolument insurmontable ? Un homme de caractère, ayant quelque prestige, ne saurait-il, par persuasion, faire prévaloir ses vues au sein du Cabinet ?

II. *Obstacles de fait.*

Il nous paraît, avec M. Duguit (1), qu'il n'y a point impossibilité de droit, à l'exercice des prérogatives présidentielles, mais seulement une difficulté de fait.

Et cette difficulté tient, pour une grande part, au mode de nomination du Président de la République (2) : « Le mode d'élection de notre Président de la République est la cause principale de son rôle de plus en plus effacé. »

Le Chef de l'Etat, parce qu'il est l'élu du Parlement, est dans une situation subalterne et sans action effective sur les Chambres, lesquelles sont élues au suffrage universel. Normalement, il ne peut pas être dans le système de 1875 l'égal du Parlement.

(3) « Elle (la Constitution) a voulu que le Président représentât le peuple, et elle l'a éloigné du peuple qu'il es tsensé représenter. Elle a voulu qu'il fût autre chose qu'un commis du Parlement, et c'est par le Parlement qu'elle le fait nommer. Dès lors, tout acte d'indépendance

(1) DUGUIT. Traité 1924. Tome 4, p. 659.

(2) Idem, p. 623.

(3) J. BARTHÉLÉMY. Le gouvernement de la France, p. 89.

Et « Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes », p. 655.

de sa part, à l'égard de ceux à qui il doit la magistrature suprême, risquera d'apparaître comme un acte, sinon de révolte, du moins d'ingratitude. »

Il y a là, sans doute, quelque exagération ; mais il semble inévitable que la liberté d'action du Chef de l'Etat soit diminuée du fait de son élection, car (1) « il est une loi générale de la vie constitutionnelle, que la créature se trouve enchaînée au créateur. Il reste entre eux un lien d'ordre moral. En effet, l'élection est une marque de confiance, et il en résulte l'obligation de la justifier. Il y a, de plus, une dette de reconnaissance, l'élu doit son élévation à l'électeur. »

En vain objectera-t-on que le Président étant élu pour sept ans et la Chambre pour quatre années seulement, il n'a point intérêt à se ménager l'opinion de la Chambre, qui sera renouvelée complètement avant l'expiration du septennat ; que, d'ailleurs, la coutume parlementaire lui laisse peu d'espoir d'être réélu ; et qu'enfin, conscient de la noblesse de sa mission et de sa haute responsabilité devant l'histoire, le magistrat suprême oublie tout à coup les luttes politiques qu'il a constamment soutenues au Parlement, ses parti-pris, ses rancunes.

Un homme exceptionnel saurait peut-être, dans une certaine mesure, faire abstraction de sa vie parlementaire, oublier son passé politique, et ne point songer qu'elle pourra continuer à l'expiration de son mandat.

Ne prenons point nos désirs pour des réalités : ce n'est pas pour des surhommes qu'on pourrait toujours atten-

(1) REDSLOB. « Le régime parlementaire », p. 169.

dre, que sont bâties nos institutions ; mais seulement pour des individus moyens, comme l'ont été la plupart de ceux qui, depuis 1875, ont succédé sur le fauteuil présidentiel.

Dans un monde réel, une volonté déléguée n'est qu'un pâle reflet de celles des déléguants. Si elle est censée coïncider avec elle, c'est par suite d'une fiction : un gouvernement basé sur une fiction ne saurait posséder l'autorité que donne directement la réalité, le peuple.

(1) « Dans les pays monarchiques, le roi peut, sans doute, apparaître à son peuple comme la pure image de la patrie. Dans une République, un président élu, ce n'est qu'un homme politique, qui est sorti du rang hier et y rentrera demain, et qui, même dans l'exercice de sa magistrature, conserve ses partisans et ses adversaires ; il a beau faire pour s'élever au-dessus de la lutte ; il traîne avec lui le souvenir de son passé, et même lorsqu'il a entièrement dépouillé le vieil homme, il n'est qu'un symbole obscurci de la nation. »

— L'affaiblissement de la Présidence de la République s'explique par un autre fait :

N'a-t-elle point fonctionné dans un milieu de plus en plus républicain, dont la tradition est pleine de méfiance envers l'Exécutif ? Sous la période révolutionnaire déjà, on se défiait de lui. L'expérience de 1848, le coup d'Etat du Président Louis-Bonaparte en 1851, la crise du 16 Mai 1877 et la dissolution par le maréchal Mac-Mahon qui dût

(1) R. POINCARÉ. *L'Union sacrée*, p. 121.

finalement plier devant les républicains, ne furent pas de nature à le réhabiliter.

C'est par crainte du dictateur que l'on décida de l'élection du Président de la République par les sénateurs et députés, et non par le peuple, comme en 1848.

Une telle méfiance, pratiquement, se traduit ainsi : la majorité ne choisit généralement comme Présidents que des hommes à caractère passif, des politiciens de second plan. Aussi, M. Barthélémy a-t-il pu écrire, non sans quelque exagération, à propos de la présidence Grévy : (1) « La présidence est une retraite honorable pour un vétéran fatigué des luttes politiques, auquel on demande des conseils qu'on ne veut pas suivre, et qui se trouve ainsi, dans ce qu'on est convenu d'appeler la première magistrature de l'Etat, retiré des affaires publiques. »

« C'est cette conception, précise Jèze, qui a fait préférer Grévy à Gambetta, Félix-Faure à Waldeck-Rousseau, pour ne parler que des défunts. Et ce résultat, bon ou mauvais, a été la résultante d'une foule de forces concourantes : le mode d'élection, la situation particulièrement forte des ministres dans un gouvernement parlementaire à raison de leur responsabilité politique, l'irresponsabilité politique du président, la défiance traditionnelle républicaine, la crise de 1877, la médiocrité voulue des hommes choisis comme présidents. »

Il serait injuste, pourtant, de méconnaître que certaines personnalités ont fait exception à cette triste règle

(1) BARTHÉLÉMY. « Le Rôle du pouvoir exécutif dans les Républ. modernes, p. 672.

(1) JÈZE. R. D. P. 1913. (Le Président de la République), p. 115.

de médiocrité : M. Millerand s'est efforcé, durant sa magistrature, de restituer à l'organe exécutif son autorité usurpée. Malheureusement, devant la tradition, devant la toute-puissance jalouse des Chambres que leur mandat trop souvent aveugle, devant les obstacles constitutionnels enfin, ses louables efforts se sont brisés.

§ 4

Réformes constitutionnelles — Réformes des mœurs politiques

Réformes constitutionnelles.

Une conclusion s'impose. Puisque les hommes sont, à eux seuls, impuissants à restaurer l'organe exécutif, il est nécessaire que le législateur vienne seconder leurs efforts. Par quelle mesure ?

Pour de nombreux auteurs, la meilleure solution serait dans l'élargissement du collège électoral qui nomme le Président. Ainsi, M. Barthélémy désire — suivant une expression qui n'a pas le mérite de la simplicité — « étendre sur son front l'onction sainte du suffrage ».

On écarte, généralement, le suffrage universel, lequel — dit-on — conférerait au Chef de l'Etat une autorité très grande et risquerait d'amener, comme en 1848, l'annihilation des Chambres et la dictature. Et l'on propose un moyen terme : l'adjonction au collège électoral de délégués des conseils généraux ou d'autres corps collectifs.

Pour notre part, il nous semble que le suffrage univer-

sel entraînerait, aujourd'hui, difficilement la dictature. Cependant, il n'est peut-être pas opportun d'adopter, sans transition, une mesure aussi extrême : nous nous rallions donc à une extension du collège électoral. Vainement, on objectera : « En une période de crise, il faut agir promptement : laisser la présidence dépourvue de titulaire, fût-ce seulement l'espace de quelques jours, serait favoriser les aventuriers politiques, les coups d'Etat. » Sans doute, la convocation des différents délégués exigera-t-elle un certain laps de temps ; la présidence de la République peut rester vacante, sans le moindre danger pour nos institutions.

Révisons la Constitution dans le sens indiqué. Nous n'aurons rien à y perdre, mais beaucoup à y gagner.

C'est la première réforme à opérer. On en a suggéré une seconde : la suppression du contreseing ministériel. Mais, nous l'avons vu, la responsabilité du Chef de l'Etat et celle des ministres ne sauraient coexister : fatalement, l'une doit finir par absorber l'autre.

Cependant, il nous semble que, si cette double responsabilité n'est pas à souhaiter à l'état permanent, elle est fort acceptable, à la condition qu'elle ne joue que par intermittence, dans des situations exceptionnelles, lorsqu'elle permet un acte qui seul peut dénouer une crise.

Que l'irresponsabilité du président et le contreseing ministériel restent la règle. Mais que, dans une hypothèse, cette double règle s'efface : lorsque le magistrat suprême, afin de prévenir ou de résoudre une crise, désire consulter la nation, il est indispensable que rien ne l'arrête : ni avis conforme, ni contreseing.

Telles sont les réformes constitutionnelles qui nous paraissent le plus à même de ranimer la présidence.

II. *Réformes des mœurs.*

— A elles seules, pourtant, elles seraient inefficaces. Elles constituent seulement la condition préalable d'une réforme infiniment plus délicate et grave, sans laquelle rien ne sera changé dans le gouvernement : la réforme des mœurs politiques.

Une longue tradition, en politique, inspire peut-être plus encore de respect que des textes constitutionnels. Pourtant, une institution n'est point forcément bonne parce qu'elle a longtemps duré ; admettant qu'elle le fût à l'origine, elle a pu cesser de l'être, car, avec leur caractère, les besoins des hommes évoluent dans l'histoire.

De l'incompréhension, de la déviation du régime parlementaire, faut-il conclure à sa faillite et renoncer à ses principes d'équilibre, garanties d'un gouvernement vraiment national ? Parce que l'omnipotence du Parlement est un fait, toujours plus évident, faut-il le consacrer, acceptant de nos élus une véritable tyrannie ?

Non, il convient de réagir et de se pénétrer de cette vérité élémentaire : Une autorité politique, privée de contrepoids, est naturellement portée à abuser de ses pouvoirs constitutionnels. Une Assemblée élue au suffrage dit « universel » représente la somme des volontés de ses membres beaucoup plus que la volonté nationale, qu'elle a peut-être assez fidèlement représenté au jour même de son élection, mais dont elle peut fort bien s'écarter par la suite.

CONCLUSION

— Nous nous sommes efforcés de montrer, au cours de cette étude, que toutes réformes propres à ranimer l'institution même du message demeurerait sans effet tant qu'il n'existera point une autorité capable de la mettre en œuvre. Nombre de Français, malheureusement, hésiteront à réaliser les réformes proposées afin d'augmenter le prestige du chef de l'Etat, les jugeant peu démocratiques, voire d'une inspiration « réactionnaire ». C'est là une erreur manifeste : Sont-elles peu démocratiques, des mesures qui tendent à laisser, en toutes occasions, au peuple le dernier mot ? Car ce n'est pas le « pouvoir personnel » que nous désirons rétablir entre les mains du Chef de l'Etat, mais le pouvoir de faire appel à la volonté populaire lorsqu'elle est méconnue ou menacée de l'être.

Nos représentants ne sont dignes de ce nom qu'autant qu'ils n'agissent pas à l'encontre de nos sentiments, de notre volonté ou de celle — du moins — que représente la majorité du corps électoral. Sans doute, l'élection leur confère une certaine indépendance à leur action. Mais cette liberté exclut-elle un contrôle permanent de la part des électeurs, qui puissent à tout moment, demander des comptes à leurs mandataires et, au besoin, les révoquer pour en choisir de nouveaux ?

Leur responsabilité politique, dira-t-on, constitue une

sauvegarde suffisante contre leurs erreurs : s'ils ont mal géré les affaires de l'Etat, ils ne seront pas réélus. Sans doute, mais le mal étant consommé, le remède sera vain. Or, si le peuple avait pu mettre en garde ses représentants au moment même où ils allaient agir ou supprimer sans retard les effets néfastes de leur acte, en l'annulant, le pays n'en eût point souffert.

Comme nous ne saurions nous-même exercer sur nos hommes politiques une surveillance incessante, parce qu'incompétents ou trop éloignés du lieu de leur labeur et trop occupés à gagner l'existence en nos foyers disséminés, chargeons spécialement un des nôtres de cette importante mission. Il nous préviendra en temps utile ; alors nous sanctionnerons les actes de ceux qui gèrent nos intérêts.

— Seul, un homme indépendant, possédant de l'autorité, du prestige, sera à même de tenir ce rôle. Restaurons donc notre Présidence ; faisons de son titulaire un véritable magistrat suprême qui puisse librement manier, en toutes occasions, l'arme très démocratique du « message ».

FIN

Paris, 8 mai 1928.

Vu : Le Président de la Thèse,
M. ROLLAND.

Vu : Le Doyen,
M. BERTHÉLEMY.

Vu et Permis d'Imprimer,
Le Recteur de l'Académie de Paris,
CHARLÉTY.

BIBLIOGRAPHIE.

- ESMEIN. Traité de droit Constitutionnel, 7^e éd.
—— Histoire du droit français de 1789 à 1814 (1908).
DUGUET. Traité de droit Constitutionnel, 1921-1925.
—— L'Etat, 1901.
BARTHELÉMY ET DUEZ. Traité de droit Constitutionnel, 1926.
HAURIU. Traité de droit Constitutionnel, 1923.
CARRÉ DE MALBERG. Théorie générale de l'Etat.
E. PIERRE. « Traité de droit politique électoral et parlementaire (4^e éd. 1914).
MARCAGGI. Thèse (Aix, 1906) : « Les messages présidentiels en France et aux Etats-Unis.
BOMPARD. Le veto présidentiel et la sanction royale, 1906.
RIGNY. Thèse (Paris, 1900) : Le droit de dissolution.
LAFABRÈGUE. Thèse (Toulouse 1912) : Dissolution des Assemblée parlementaires.
CANNAC. Thèse (Paris, 1927) : Le droit de dissolution de la Chambre des députés.
P. MATTER. Dissolution des assemblées parlementaires, 1898.
LENERU. Thèse. (Paris, 1901) : Responsabilité du Président de la République.
H. LEYRET. Le Président de la République. Son rôle; ses droits; ses devoirs, 1913.
—— La tyrannie des politiciens, 1910.
—— Le Gouvernement et le Parlement, 1919.
J. NADAL. Thèse (Toulouse 1909) : Attributions du Président de la République en France et aux Etats-Unis.
J. BARTHELÉMY. Le Gouvernement de la France, 1919.
—— Introduction du régime parlementaire en France, 1904.
—— Le rôle du pouvoir exécutif dans les Républiques modernes, 1906.

S. SERP. Thèse (Toulouse 1906) : Du rapport des pouvoirs législatif et exécutif dans la constitution américaine de 1787 et la constitution française de 1875.

REDSLOB. Le régime parlementaire, 1923.

F. MOREAU. Pour le régime parlementaire, 1903.

Ch. LEFEBVRE. Les lois constitutionnelles de 1875.

Ch. BELOT. Thèse. (Paris 1908) : Le pouvoir exécutif sous le gouvernement de M. Thiers.

Emile FAGUET. Les problèmes politiques de l'heure présente, 1901.

PRÉVOST-PARADOL. La France nouvelle, 1876.

E. d'EICHTAL. Représentation nationale et gouvernementale, 1895.

L. MICHON. Le gouvernement parlementaire sous la Restauration, 1905.

SIMON. Le gouvernement de M. Thiers, 5^e éd., 1880.

Gabriel HANOTAUX. « Histoire de la France contemporaine ».

E. LAVISSE. « Histoire de France contemporaine ».

Alexandre DJIRAS. Thèse. (Paris 1927) : Organisation politique de la Grèce.

Revue de législation étrangère.

Revue politique et parlementaire (notamment 1905, T. 44).

Revue de droit public.

Revue de Paris.

Revue de France.

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION, p.	5
-----------------------	---

I^{re} PARTIE : LES TEXTES.

CHAPITRE I. Historique du droit de message, p.....	9
CHAPITRE II. La Conception du message d'après les textes constitutionnels, p.	22
<i>Section I.</i> Les Textes, p.	22
<i>Section II.</i> Essai d'une théorie juridique du message, p.	24
Paragr. 1 ^{er} . Caractères généraux, p.	24
Paragr. 2. Diverses catégories de messages, p.	32
(Messages, nouvelle délibération, p.	34
— dissolution, p.	39

II^e PARTIE : L'APPLICATION.

CHAPITRE I. Cas concrets de messages. — Constatations	55
Paragr. I. Des messages demandant une nouvelle délibération, p.	55
Paragr. II. Des messages de dissolution, p.	56
Paragr. III. Des diverses autres catégories de message, p. .	60
(Messages conseils; messages avertissements).	
Paragr. IV. 1. Messages d'installation, p.	66
II. Messages de démission, p.	66
Appendice : Des « discours présidentiels », p.	68
Paragr. V. Constatations, p.	69
(Le message, acte de politique personnelle. Rareté d'application)	

CHAPITRE II. Causes de la décadence du message, p.	74
Paragr. I. Des obstacles à son exercice, p.	74
Paragr. II. De l'affaiblissement de la Présidence de la République, p.	86

III PARTIE : LA RÉFORME DU MESSAGE.

CHAPITRE I. La saine conception du message, p.	89
CHAPITRE II. Les pouvoirs présidentiels en France, p.	94
Paragr. I. De la conception républicaine parlementaire du rôle de la présidence, p.	94
Paragr. II. Déformation des principes parlementaires, p..	96
Paragr. III. Les causes d'une telle déformation, p.	96
(Obstacles de droit; obstacles de fait), p.	98
Paragr. IV. Réformes constitutionnelles. — Réformes des mœurs politiques, p.	104
CONCLUSION, p.	107
BIBLIOGRAPHIE, p.	109

ERRATA

- Page 10, ligne 19, lire : « l'Exécutif et le *Législatif* ».
Page 16, ligne 16, lire : « le rôle actif du *Président* ».
Page 17, ligne 14, lire : « et *accusa* ».
Page 17, ligne 28, lire : « la Commission *proposa* ».
Page 21, ligne 5, lire : « des fonctions constitutionnelles du *Président* ».
Page 23, ligne 28, lire : « E. Pierre ».
Page 23, ligne 30, lire : « les messages ».
Page 42, ligne 27, lire : « Le droit ».
Page 43, ligne 4, lire : « le vrai motif de cette *exclusion* ».
Page 55, ligne 2, lire : « Cas concrets de messages ; *Constatations* ».
Page 56, ligne 14, lire : « La Chambre a été dissoute, le 25 juin 1877 ».
Page 60, ligne 4, lire : « les *avaries* survenues ».
Page 80, ligne 9, lire : « Casimir *Perier* ».
Page 82, ligne 24, lire :... « celui-ci n'aura point nécessairement *démisionné*. Le *Président* peut, constitutionnellement »...
Page 98, ligne 22, lire : « interdit *pratiquement* d'exprimer »...
Page 106, ligne 3, lire : « Réforme des mœurs *politiques* ».
Page 106, ligne 27, lire : « assez fidèlement *représentée* ».
Page 107, ligne 20, lire : « une certaine indépendance *nécessaire* à leur action »
Page 108, ligne 18, lire : « restaurons *donc* notre présidence ».

AT 4509

